

TAMPEREEN YLIOPISTO
Johtamiskorkeakoulu

INNOVAATIOITA VAI KORJAUSLIIKKEITÄ?

**TARKASTELUSSA KUNTAJOHDON KOHTAAMAT KEHITTÄMISIMPULSSIT
JA KUNTIEN KEHITTÄMISTOIMINTA**

Kunta- ja aluejohtaminen
Pro gradu -tutkielma
Toukokuu 2018
Ohjaaja: Ilari Karppi

Sini Koivumäki

TIIVISTELMÄ

TAMPEREEN YLIOPISTO, Johtamiskorkeakoulu

KOIVUMÄKI, SINI: Innovaatioita vai korjausliikkeitä? Tarkastelussa kuntajohdon kohtaamat kehittämissimpulssit ja kuntien kehittämistoiminta

Pro gradu -tutkielma, kunta- ja aluejohtaminen, 51 sivua, 1 liite (2 sivua)

Tutkielman ohjaaja: Ilari Karppi

Toukokuu 2018

Avainsanat: kunnat, innovaatiotoiminta, uudistaminen

Tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää, miten kuntajohdolle syntyy uusi tarve kehittää ja uudistaa toimintaa. Kuntien toimintaympäristö muuttuu voimakkaasti luoden kunnille taloudellisia paineita. Esimerkiksi huoltosuhteen muutos on yksi kuntien tulevaisuuden suurimmista haasteista. Kuntien täytyy muuttaa toimintaansa siten, että jatkuvasti pienenevillä resursseilla saadaan enemmän aikaan. Innovatiivisuus ja uuden luominen ovatkin tehokkaamman ja tuottavamman toiminnan edellytyksiä.

Tutkimus toteutettiin teemahaastattelemalla Hämeenkyrön kunnan johtohenkilöitä. Hämeenkyrö osallistui vuosina 2013-2015 Tekesin (nyk. Business Finland) Liideri-hankkeeseen, jonka päätavoitteena oli muuttaa kunnan talouden suuntaa toimintatapoja muuttamalla. Kunnan henkilöstö osallistui keskeisesti kehittämistyöhön. Aineisto muodostui kolmesta teemahaastattelusta.

Tutkimus eteni kehämäisesti kohti tulkintaa teoreettisen viitekehyksen ja aineiston vuoropuhelun välityksellä. Kuntien kehittämistoimintaa tulkittiin innovaatioiden diffuusion ja rajoitetun rationaalisuuden avulla.

Kunnat kehittävät toimintaansa usein vasta silloin, kun ongelmatilanne on jo käsillä. Epävarmuus ja monimutkaisuus ovat kuitenkin vahvasti läsnä kuntien arjessa, mikä edellyttää kunnilta ennakointia ja valmistautumista tulevaisuuden uhkakuviin. Kunnat kehittävät toimintaansa varsin niukin resurssein, mikä vaikeuttaa innovaatiotoiminnan juurtumista kuntiin. Pitkäjänteinen ja jatkuva kehittämistyö puuttuu erityisesti pienistä kunnista, jotka muuttavat toimintaansa usein henkilöstölähtöisesti. Tällöin vaarana on henkilöstön uupuminen, kun kehittämistyötä tehdään varsinaisen arkityön lisänä.

Kuntajohto etsii kehittämistyöhön liittyvää tietoa kuntasektorin sisältä, mikä aiheuttaa tiedon yksipuolisuutta. Innovaatiotoiminnassa on pohjimmiltaan kyse vanhojen rakenteiden ja ajatusmallien ravistelusta, jolloin uusia näkökulmia olisi parasta hankkia oman organisaation toimintaympäristön ulkopuolelta. Resurssien vähäisyys vaikeuttaa myös hyvien ideoiden siirtymistä toisiin kuntiin. Ideat liikkuvat harvoin pienistä kunnista suurempiin kuntiin, joissa innovaatiotoiminta on kehittyneempää.

Kansallinen visio kuntien innovaatiotoiminnasta aiheuttaa kunnissa lisää epävarmuutta. Kuntakehittäminen jää tuloksiltaan julkisen organisaation luonteen vuoksi varsin usein vain riittävän hyväksi. Kehittämistoiminta auttaa kuntia ratkaisemaan tämänhetkisen ongelman, mutta ei auta varautumaan tulevaisuuden ongelmiin. Yhdessä nämä tekijät vaikeuttavat kuntien toimintaa jo valmiiksi epävarmassa tilanteessa.

SISÄLLYS

| | |
|---|----|
| 1 JOHDANTO | 1 |
| 1.1 Suuri muutosnopeus ja epävarmuus edellyttävät analyyttistä kehittämisotetta | 1 |
| 1.2 Tutkimusraportin rakenne | 3 |
| 2 TUTKIMUKSEN MAAILMANKUVA | 5 |
| 2.1 Tavoitteena ymmärtää kunkin sen hetkistä kokemusmaailmaa | 5 |
| 2.2 Kuntien toimintaympäristö muuttuu | 7 |
| 2.3 Innovaatiotoiminta kunnissa | 10 |
| 2.4 Innovaatio ja hyvät käytännöt | 11 |
| 3 KUNTA JA INNOVAATIOIDEN DIFFUUSIO | 15 |
| 3.1 Osapuolten väliset eroavuudet vaikuttavat innovaatioiden leviämiseen | 17 |
| 3.2 Innovaatioiden leviäminen maantieteen näkökulmasta | 18 |
| 3.3 Resurssit määrittävät innovaatioiden omaksumista | 20 |
| 4 RAJOITETTU RATIONAALISUUS | 22 |
| 5 TUTKIMUKSEN KONTEKSTINA HÄMEENKYRÖN KUNTA | 27 |
| 6 NÄKÖKULMAT KUNTAKEHITTÄMISEEN | 31 |
| 6.1 Kehittämistyössä luotetaan kuntasektorin sisäiseen tietoon | 31 |
| 6.2 Organisaation ominaisuudet vaikuttavat innovatiivisuuteen | 34 |
| 6.3 Pienten kuntien ideat siirtyvät harvoin suurempiin kuntiin | 38 |
| 6.4 Hierarkkinen diffuusio tarkoittaa valtion ohjausta | 40 |
| 6.5 Kuntakehittäminen usein vain ”riittävän hyvää” | 41 |
| 7 POHDINTA | 43 |
| LÄHTEET | 47 |
| LIITTEET | 52 |

1 JOHDANTO

1.1 Suuri muutosnopeus ja epävarmuus edellyttävät analyyttistä kehittämisotetta

Viimeiset kolme vuosikymmentä ovat olleet suomalaisissa kunnissa suurten muutosten aikaa. Globaalit muutokset taloudessa, sosiaaliset murrokset, digitalisaatio ja näihin haasteisiin vastaamaan pyrkivät julkishallinnolliset reformit ovat vaikuttaneet kuntien toimintaan. Konkreettisia esimerkkejä haasteista ovat muun muassa julkistalouden kestävyysvaje ja väestön ikääntyminen ja siten huoltosuhteen muuttuminen. Kunnat pyrkivät ratkomaan ongelmia toimintaansa muuttamalla. Pyrkimyksenä on saada enemmän aikaan jatkuvasti pienenevillä resursseilla. Työn tuottavuuden ja tuloksellisuuden kehittäminen ovat osa sellaisia keinoja, joilla kuntien toimintaa tehostetaan ja luodaan parempaa kilpailukykyä koko Suomelle. Kansainvälisesti verrattuna suomalainen julkishallinto on kuitenkin ollut maailman kärkipäässä, kun mitataan eri valtioiden julkishallinnon tehokkuutta (EU:n komission raportti jäsenmaiden kilpailukyvyistä, 2013). Kansainvälisesti mitattuna Suomen tilanne ei välttämättä ole huono, mutta tulevaisuudessa tilanne voi muuttua radikaalistikin, mikäli ongelmia ei pyritä ratkomaan proaktiivisesti.

Yrityksissä uusien toimintatapojen luominen, innovaatiotoiminta ja hyvät tai ”parhaat” käytännöt ovat olleet jo vuosikymmeniä keinoja, joilla määritellään yrityksen tulevaisuutta, ja niihin on panostettu monilla eri tavoilla. Tällaista innovatiivisuutta ja uuden luomista pidetäänkin yleisesti organisaation kehityksellisen ja tuloksellisen toiminnan edellytyksenä. Suomalaisessa kuntakentässä tällaisen toiminnan voidaan sanoa olevan kuitenkin vielä lapsenkengissä (Koski 2008, 104) joistakin edelläkävijäkunnista huolimatta. Tosin edelläkävijätkään eivät ole kyenneet juurruttamaan toimintaa osaksi arkea, vaan innovaatio- ja kehittämistoiminta rajoittuu suurelta osin erillisiin projekteihin ja hanketoimintaan.

Kansallisesti kuntien tilannetta on yritetty helpottaa muuttamalla kunta- ja palvelurakenteita. Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen Paras-hanke vuonna 2006 yhdisti kuntia, ja pyrki muodostamaan yhteistoiminta-alueita palveluiden järjestämisen helpottamiseksi. Tavoitteena oli parantaa palveluiden saavutettavuutta ja laatua. Tällä hetkellä pääministeri Juha Sipilän hallitus pyrkii tasaamaan kuntien välistä polarisaatiota sote- ja maakuntauudistuksen avulla. Tarkoituksena on siirtää sosiaali- ja terveystaloudelliset

kunnilta 18 maakunnan järjestettäväksi sekä luoda Suomeen maakuntatasoinen julkishallinto. Tavoitteet ovat käytännössä samat kuin Paras-hankkeella. Uudistuksia on tehty aktiivisesti jo 1980-luvulta lähtien alkaen vuoden 1988 vapaakuntakokeilulla, ja edelleen niitä tarvitaan. (Haveri et al. 2009, 28.) Kansallisten uudistusten rinnalle tarvitaan kuitenkin kuntien omaa aktiivisuutta. Varsinkin nyt, kun sote- ja maakuntauudistuksen aiheuttamat tulevaisuuden muutokset ovat vielä hyvin epävarmalla pohjalla, kuntien pitää pyrkiä proaktiiviseen johtamiseen.

Innovaatioita, niiden leviämistä ja innovatiivisia organisaatioita on tutkittu valtavasti, sekä Suomessa että maailmanlaajuisesti. E. M. Rogers julkaisi tunnetuimman innovaatioiden leviämiseen eli diffuusioon liittyvän tutkimuksen vuonna 1962 (Diffusion of Innovations). Suomalaisten kuntien yhteydessä tällainen tutkimus on harvinaisempaa. Suomessa kuntiin ja innovaatiotoimintaan liittyvää tutkimusta tuottaa esimerkiksi KAKS - Kunnallisanalan kehittämissäätiö sekä Kuntaliitto (ks. esim. Sotarauta et al. 2011, Jäppinen 2011). Tutkimusta aiheesta tarvitaan lisää, jotta käsitys innovaatiotoiminnasta ja innovaatioiden leviämisen tärkeydestä siirtyisi osaksi kuntien arkipäivää.

Tämän tutkimuksen päätavoitteena on ymmärtää, miten kuntajohdolle syntyy uusi tarve kehittää ja uudistaa toimintaa.

Kysymykseen etsitään vastauksia Hämeenkyrön kunnasta haastatteleamalla kunnan johtohenkilöitä, jotka olivat osallisia kunnan kehittämishankkeessa. Pirkanmaalainen Hämeenkyrö on reilun 10 000 asukkaan kunta, joka Tekesin (nyk. Business Finland, tässä tutkimusraportissa Tekes) Liideri-hankkeen avulla nosti muutamassa vuodessa (2013-2015) kunnan alijäämäisen talouden ylijäämäiseksi (Lahdes & Ryynänen 2015). Kunta on panostanut vahvasti toimintatapojen uudistamiseen, ja toimintaa on kehitetty kunnan omien työntekijöiden voimin ilman erillisiä projektityöntekijöitä. Henkilöstö on kokenut toiminnan motivoivana juuri tämän takia. Kunta on ollut mukana myös työ- ja elinkeinoministeriön Työelämä2020 -hankkeessa sekä KT Kuntatyönantajien ja kunta-alan pääsopijajärjestöjen valtakunnallisessa Kunteko2020-ohjelmassa. (Helminen 2015.)

Tämä tutkimus on tehty liittyen KT-Kuntatyönantajat ja kunta-alan pääsopijajärjestöjen toteuttamaan Kunteko2020 -ohjelmaan. Kunteko2020 on kunta- ja maakunta-alan työelämän kehittämisohjelma, jonka tarkoituksena on edistää tuottavuutta, tuloksellisuutta

sekä työelämän laatua. Hankkeen tavoitteena on mm. tehdä kuntien kehittämistyö näkyväksi sekä levittää vaikuttavia ja kiinnostavia kehittämiskäytäntöjä. (Kunteko2020 - yhdessä tuloksellisempaa kuntatyötä 2015.)

Hämeenkyrö valittiin tutkimuskohteeksi Kunteko2020-hankkeen vetäjien ehdotuksesta, sillä kunta oli jo vuonna 2015 ottanut osaa hankkeeseen. Hämeenkyrö on aktiivisesti tuottanut sisältöä hankkeelle, ja Kuntekossa oltiin tietoisia siitä, että Hämeenkyrössä hanketoiminnalle asetetut tulokset oli saavutettu. Kuntekossa oltiin kiinnostuneita erityisesti hyvien käytäntöjen leviämisestä ja siihen liittyvästä problematiikasta. Alkuperäisenä tavoitteena oli saada tietoa siitä, mitkä tekijät vaikuttavat käytäntöjen leviämiseen ja miten muualla kehitettyjä käytäntöjä oli hyödynnetty Hämeenkyrön kehittämistoiminnassa.

1.2 Tutkimusraportin rakenne

Tutkimus rakentuu seitsemästä eri luvusta. Johdantoluku esittää lukijalle tutkimuksen päättävien, tutkimuskysymyksen sekä rakentaa kuvaa ilmiöstä, johon tutkimus liittyy.

Toinen luku kertoo tutkimuksen maailmankuvan. Luku jakautuu neljään alalukuun, joista ensimmäisessä käyn läpi fenomenologista merkitysteoriaa sekä teemahaastattelun keskeisiä piirteitä informanteille merkityksellisen tiedon hankintavälineenä. Esittelen myös tutkimuksen aineiston taustoja. Muut alaluvut esittelevät tutkittavan ilmiön taustoja sekä pureutuvat kuntakehittämiseen tämänhetkiseen tilaan. Nämä alaluvut muodostavat teoreettisen viitekehyksen pohjan ja sitovat teorian myöhemmin tarkasteltavaan empiiriseen aineistoon.

Luvut kolme ja neljä esittelevät tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen. Luvuissa käsitellään innovaatioiden diffuusion teoriaa organisaatioiden ja maantieteen näkökulmasta. Lisäksi käyn läpi organisaatioon innovatiivisuuteen vaikuttavia tekijöitä. Neljäs luku käsittelee rajoittunutta rationaalisuutta sekä sen vaikutuksia julkisen organisaation päätöksentekoon epävarmassa ja monimutkaisessa toimintaympäristössä.

Viidennessä luvussa esittelen tutkimuksen empiirisen kontekstin. Käyn läpi Hämeenkyrön kunnan kehittämistoimintaa, minkä jälkeen siirrytään kuudenteen lukuun. Kuudennessa luvussa käyn läpi empiiristä aineistoa teoreettisen viitekehyksen ohjaamana. Luku avaa kuntakehittämistä viidestä eri näkökulmasta. Tämä luku on tutkimuksen tulosten kannalta keskeisin.

Seitsemäs luku sisältää tutkimuksen keskeiset tulokset sekä pohdinnan tulosten pätevydestä sekä niiden merkityksestä. Lisäksi luvussa pohditaan tutkimuksen rajoituksia ja vahvuuksia sekä osoitetaan jatkotutkimuksen tarve.

2 TUTKIMUKSEN MAAILMANKUVA

2.1 Tavoitteena ymmärtää kunkin sen hetkistä kokemusmaailmaa

Tutkija kiinnostuu tutkimusaiheestaan tiettyjen ennakkokäsitysten, -oletusten ja aikaisempien kokemusten vaikuttamana. Samat käsitykset ja kokemukset vaikuttavat koko tutkimusprosessin ajan, ja tämä tutkijan tulee tiedostaa. Ne vaikuttavat käsitteiden valintaan, aineiston keruuseen, tulkintaan ja raportointiin. Vaikkakin tutkimusta tehdään tutkijan subjektiivisista lähtökohdista käsin, on muistettava, että ”tutkimuksen pitää pyrkiä heijastamaan tutkittavien maailmaa” (Hirsjärvi & Hurme 2008, 18). Koska todellisuus koostuu yksilöiden omista käsityksistä ja oletuksista, on kuitenkin huomioitava, ettei yhteiskunta- ja käyttäytymistieteissä voida saavuttaa yleispäteviä totuuksia, joita voitaisiin soveltaa kaikkialle samalla tapaa. Tietoa on ajateltava siinä ajassa ja siihen kulttuuriin ja historiaan sidottuna, mistä sitä on kerätty. (Hirsjärvi & Hurme 2008, 18-19.)

Tämän laadullisen haastattelututkimuksen taustalla on fenomenologinen merkitysteoria, jonka mukaan ihmisen kokemus on aina sidoksissa siihen maailmaan, jossa hän elää, ja jossa hän ymmärtää elävänsä. ”Kokemus syntyy vuorovaikutuksessa todellisuuden kanssa. Ihmistä ei voida ymmärtää irrallaan tuosta suhteesta” (Laine 2007, 29-30). Fenomenologian mukaan ihmisen suhde maailmaan on intentionaalinen eli ihminen näkee kaikessa merkityksen omista lähtökohdistaan. Merkitykset syntyvät jokaisen ihmisen yhteisössä, johon hän kasvaa ja kasvatetaan. Fenomenologiaan liittyy ajatus siitä, että ihminen on vahvasti yhteisöllinen. Laineen mukaan (2007, 30) jokainen on osa yhteisöä ja näin ollen osa laajempaa yhteistä merkitysten perinnettä. ”Tämän vuoksi jokaisen yksilön kokemusten tutkimus paljastaa myös jotain yleistä.” Tosin on huomioitava, että fenomenologia ei pyri etsimään yleistyksiä yksittäistapausta yleistämällä. Tarkoituksena on ymmärtää tiettyjen ihmisten sen hetkistä kokemusmaailmaa.

Yhteisöllisyys ja ennakkokäsitykset eivät koske vain tutkittavia, sillä myös tutkija on osa tiettyä yhteisöä. Näin ollen myös tutkijan omaa suhtautumista tutkittaviin sekä omaan tulkintaansa on osattava kyseenalaistaa. Hermeneuttinen kehä (kuvio 1) osoittaa hyvin sen, miten tutkijan ja tutkimusaineiston välinen vuoropuhe etenee (Laine 2007, 36-37). Laineen mukaan kyseessä on kehämäinen liike aineiston ja tulkinnan välillä, minkä seurauksena tutkijan on jatkuvasti asennoiduttava uudelleen suhteessa aineiston tuottamaan tietoon.

Ihanteellinen lopputulos on irtautuminen tutkijan minäkeskeisestä perspektiivistä ja tutkittavien toiseuden todellinen ymmärtäminen.



Kuvio 1. Hermeneuttinen kehä (Laine 2007, 36-37)

Jotta ymmärrettäisiin ihmistä, on mentävä keräämään tietoa sinne, missä ihmiset elävät arkeansa. Tästä syystä tämän tutkimuksen aineistonkeruumenetelmäksi valikoitui teemahaastattelu. Taustalla oli ajatus siitä, että Hämeenkyrön kuntaa tarkastelemalla pyrin selvittämään yleisiä asioita myös muista suomalaisista kunnissa.

Haastattelien kevään 2016 aikana Hämeenkyrön kunnanjohtajaa, johtavaa erityisopettajaa sekä kunnanhallituksen puheenjohtajaa. Informanttien vähäisen määrän takia en ole halunnut nimetä suorien lainojen alkuperää. Suoran lainan lopussa on merkintä haastateltavasta: H1, H2 tai H3. Haastattelut tehtiin Tampereella paikallisissa kahviloissa, ja ne nauhoitettiin nauhurilla sekä kännykällä. Jokainen haastattelutilanne kesti yli tunnin, mutta alle kaksi tuntia. Haastattelut olivat teemahaastatteluja, joiden teemat nousivat tutkimuskirjallisuudesta.

Fenomenologisessa tutkimuksessa on tyypillistä, ettei tarkkaa teoreettista viitekehystä ole luotu ohjaamaan tutkimusta (Laine 2007, 35). Tässä tutkielmassa edettiin juuri niin eikä aineistoa kerätessä tutkimuskysymyskään ollut vielä täysin selvillä. Tästä syystä tutkimuksen teoria on muuttunut ja täydentynyt tutkimusprosessin edetessä eikä viitekehyksen vaiheittaista rakentumista ole haluttu pitää täysin erillään empiriasta.

Hermeneuttisessa kehässä tuttu kriittinen reflektio oli vahvasti läsnä: tulkinta muutti teoriaa ja ohjasi tutkimusta oikeaan suuntaan. Tutkimuksen analyysitapa on vahvasti aineistolähtöinen, mutta teoria myös ohjasi analyysiä oikeaan suuntaan. Tällainen tapa tehdä

analyysia on Jari Eskolan mukaan teoriasidonnaista: ”...analyysissa on teoreettisia kytkentöjä, mutta se ei suoraan nouse teoriasta tai pohjautu teoriaan” (Eskola 2007, 162).

Fenomenologinen merkitysteoria on tutkimustyön vasta-alkajalle varsin haasteellinen tapa tuottaa tutkimusta, sillä tarkka teoreettinen viitekehys ei viitoita tutkimuspolkua. Se aiheuttaa haasteita työn etenemiselle, mutta toisaalta antaa tilaa aineiston tulkinnalle: tarkka teoreettinen viitekehys ei kahlitse tulkintaa, jolloin viitekehystä on mahdollista muokata kehämäisellä tavalla.

Kehittämistoiminta, innovatiivisuus ja innovaatioiden leviäminen ovat sosiaalisia toimintoja, joissa on pohjimmiltaan kyse hyvin abstrakteista asioista, kuten oppimisesta, kommunikaatiosta sekä informaation kulusta. Laadulliselle tutkimukselle on tyypillistä, että tutkittavat kohteet ja ilmiöt eivät välttämättä ole helposti mitattavissa. Se aiheuttaa haasteita tiedon leviämässä sekä vaikeuttaa innovatiivisuuden juurruttamista osaksi organisaatioiden arkea. Tutkijan työssä haasteita syntyy, kun abstrakti ilmiö pitäisi muuttaa konkreettisiksi tutkimustuloksiksi ja luoda helposti ymmärrettävää ja helposti hyödynnettävää tietoa.

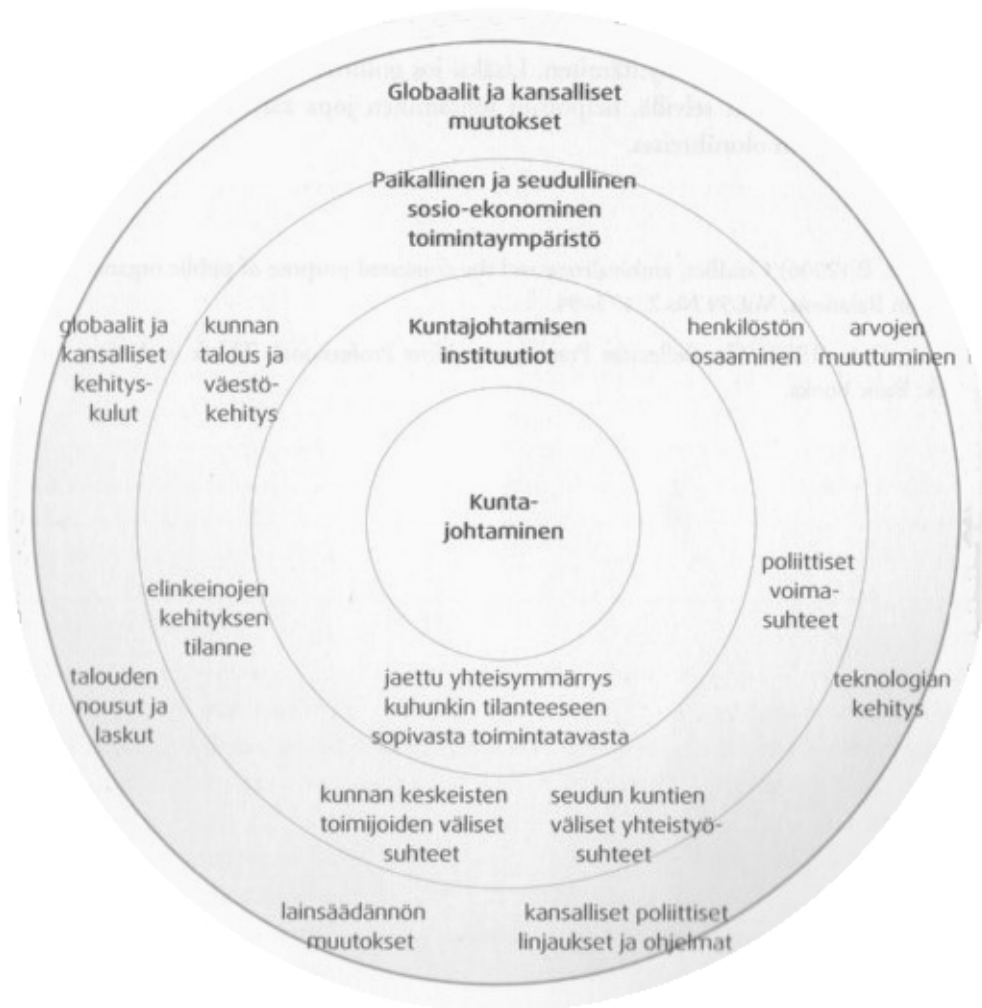
2.2 Kuntien toimintaympäristö muuttuu

Aikaisemmin suomalaisten kuntien toimintaa ovat ohjanneet suhteellisen selkeät ja kaikissa kunnissa varsin saman tyyppiset toimintatavat. Kuntien toimintaympäristö on ollut nykyistä yksinkertaisempi ja siten ennalta-arvattavampi, mikä on helpottanut ongelmatilanteiden ennakoimista ja helpottanut niiden ratkaisua. Kunnan ja valtion asemaa ei ole juurikaan kritisoitu, sillä ne ovat edustaneet jatkuvuutta nopeasti muuttuvassa maailmassa.

Aikaisemmin työnjako julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin välillä on ollut selkeämpi, eivätkä kansalaiset ole juurikaan kritisoineet työnjakoa. Nykyään roolit ja rajat eivät ole enää yhtä selkeitä, kun kentällä toimivat kuntien lisäksi mm. seutukunnat, yksityiset ja kuntien omistamat yhtiöt sekä säätiöt. Esimerkiksi sosiaali- ja terveystalvaeluita tuottavat yhä enemmän yksityiset suuryritykset. (Haveri et al. 2009, 20-28.)

Aikaisemmin kuntalaiset ovat arvostaneet kuntatyötä, mikä on näkynyt esimerkiksi työmarkkinoilla työntekijöiden ylitarjontana (emt. 2009, 20-28). Kun rajat ja roolit toimijoiden välillä heikkenevät, samaan aikaan myös kuntalaisten arvostus on hälvennyt. Esimerkiksi kunnallispolitiikkaan on yhä vaikeampi saada ehdokkaita, sillä vaikuttamismahdollisuuksia ei koeta enää yhtä tehokkaiksi kuin aikaisemmin.

Kuntien suurimpia ongelmia ovat tällä hetkellä taloudelliset vaikeudet. Resurssit eivät tahdo riittää lakisääteisten tehtävien hoitoon. Sillä on vaikutuksensa myös kuntatyöntekijöiden työmotivaatioon sekä yleisemmin kuntatyön arvostuksen heikkenemiseen. Ongelmia aiheuttaa koko maassa erityisesti väestön ikääntyminen ja huoltosuhteen radikaali muutos. Konkreettisia ongelmia on nähtävissä esimerkiksi vanhustenhuollon järjestämisessä jo nyt, vaikka tulevaisuudessa tilanne tulee olemaan huomattavasti haastavampi. Aikaisemmin kuntalaisten palvelutarpeet ovatkin olleet helpommin ennakoitavissa ja käytössä olevat resurssit ovat jopa kasvaneet. Tosiasia on, että Suomi ikääntyy ja työnteon on oltava tehokkaampaa, kun yhtä työllistä kohden on useampia työvoiman ulkopuolella olevia. Kuntajohdon tämänhetkiset haasteet ovat nähtävissä selkeästi kuviosta 2.



Kuvio 2. Kuntajohtamiseen vaikuttavia tekijöitä (Haveri et al. 2009, 237)

Koska kuntien väliset erot ovat kasvussa, toimintaa ei välttämättä ole mahdollista ohjata samoilla säännöillä ja keinoilla joka puolella Suomea. Esimerkiksi kaupungistuminen on megatrendi, joka koskee väestön kasautumisen ja keskittämisen näkökulmasta vain suurimpia kasvukeskuksia, eikä siitä johtuvia haasteita tarvitse ratkoa pienemmillä paikkakunnilla. Kasvukeskuksissa keskitytään kilpailukyvyn parantamiseen, kun taas asukkaitaan menettävällä maaseudulla pyritään säilyttämään peruspalvelut. Rakennemuutos on aina ollut normaalia aluetalouden muutosta, mutta pienikokoisen kunnan toimintaan se voi vaikuttaa hyvinkin paljon. Kun paikallinen suuri yritys tai muu työnantaja vähentää merkittävästi työpaikkoja tai sulkee paikallisen tuotantoyksikön, heijastuu se yksittäisen kunnan toimintaan ja talouteen merkittävästi. Pääkaupunkiseudulla yhden yrityksen toiminnan loppuminen ei välttämättä aiheuta suuriakaan ongelmia. On hyvä pohtia kansallisten uudistusten tarkoitusta myös tästä näkökulmasta: onko järkevää ohjata kuntia samoilla säännöillä ja ohjeilla, kun kuntien haasteet eroavat hyvinkin paljon toisistaan?

Tällä hetkellä kuntien toiminnassa korostuvat erilaiset kilpailutekijät. Kompleksinen maailma pakottaa kunnat muuttamaan ja uudistamaan toimintaansa. Muutosvalmius onkin kilpailutekijä, joka määrittää yksittäisen kunnan aseman kansallisessa kilpailussa asukkaista ja yrityksistä. Ilpo Laitinen ja Jari Stenvall paikantavat muutosvalmiuden organisaatorakenteiden ja toimintaympäristöjen lisäksi organisaatioiden sisäiseen dynamiikkaan. Sisäistä dynamiikkaa luovat erityisesti ihmisten väliset vuorovaikutussuhteet. Organisaation muutos on pohjimmiltaan sosiaalinen prosessi, jonka keskiössä on ihmisten välinen vuorovaikutus. Muutos ei tapahdu systeemin rakenteissa. (Stenvall & Laitinen 2012, 93-106.) Siksi muutoksen ja uudistumisen tutkiminen edellyttää organisaation jäsenten kokemuksen ymmärtämistä ja tulkintaa.

2.3 Innovaatiotoiminta kunnissa

Kunnissa on usein tapana puhua innovaatiotoiminnasta toiminnan kehittämisenä ja innovaatioista yhtenä hyvistä käytännöistä. Kehittäminen käsitteenä on kuitenkin varsin laaja, eikä sille ole olemassa yhtä yksiselitteistä tieteellistä määritelmää. Kuntaliiton mukaan ”kehittämisessä on kyse olemassa olevan parantamisesta tai kokonaan uuden luomisesta” (”Kehittäminen”, Kuntaliiton [www-sivu](http://www.kuntaliiton.fi), 17.5.2017). Ulrika Leponiemen (et al. 2012, 14) tutkimuksessa käydään läpi kehittämisessä käytettyjä käsitteitä. Tutkijat toteavat, että käytetyt käsitteet ovat usein epätarkkoja ja sisällöltään vaihtelevia, ja osittain siksi kehittäminen voi olla tehotonta ja vaikeuttaa yhtenäisen kehittämiskulttuurin muodostumista kuntiin. Tutkimus nimeää kuntakehittämiselle myös tukun lähikäsitteitä: muutoksen johtaminen, jatkuva parantaminen, uudistuminen sekä projektityö.

Usein innovaatiotoiminnan ajatellaan olevan jotain ainutlaatuista ja arkityön ulottumattomissa olevaa. Innovaatiot tapahtuvat kuitenkin myös sisäsyntyisesti ja etenevät pienin askelin ilman uusia tutkimuksia tai erityislaatuista ideointia. Tästä syystä kunnissa olisi hyvä käyttää innovaatiotoiminnassa oikeanlaista termistöä, jotta se tunnistettaisiin, tehtäisiin näkyväksi ja saataisiin normaaliksi osaksi arkityötä. Se helpottaisi kommunikointia innovaatiotoiminnasta myös kuntakentän ulkopuolisten toimijoiden kanssa, mikä voisi helpottaa yhteistyön synnyttämistä. Käsitteiden ymmärtäminen ja niiden sujuva käyttö helpottaisivat tiedonhankintaa sekä keskustelua erityisesti uutta tietoa

tuottavien toimijoiden, kuten yliopistojen ja tutkimuslaitosten kanssa. (Hennala et al. 2008, 94.) Suuremmat kaupungit ovat jo yleisesti pidemmällä sekä omassa innovaatiotoiminnassaan, että eri innovaatiotoimijoiden kanssa tehtävässä yhteistyössä. Sen sijaan suurempien kuntien sekä innovaatiotoimijoiden keskusteluyhteys pienempiin kuntiin on hyvin vähäistä osittain vaikeiden käsitteiden takia. Osittain keskusteluyhteyden muodostamista vaikeuttaa kuntien kohtaamien haasteiden erilaisuus.

2.4 Innovaatio ja hyvät käytännöt

Seuraavaksi määrittelen innovaation käsitteen, minkä jälkeen keskustelen hyvien käytäntöjen merkityksestä, taustasta sekä termin problematiikasta.

Alun perin innovaatioksi kutsuttiin uutta tuotetta tai tekniikkaa, jollaista ei oltu vielä aiemmin nähty tai koettu. Lea Konttinen kutsuu väitöskirjassaan (2008) tämän määritelmän mukaista innovaatiota läpimurtoinnovaatioksi. Innovaatiot on aiemmin liitetty ainoastaan teollisuuteen ja teollisille yrityksille juuri siitä syystä, että kyseessä oli lähes aina uusi tuote tai tekniikka. Nykyisin määritelmä on jo huomattavasti laajempi.

Perinteistä innovaatiotutkimusta ja innovaatioiden leviämiseen liittyvää tutkimusta edustaa parhaiten Everett M. Rogers, joka kehitti teorian innovaation diffuusiosta vuonna 1962 teoksessaan *Diffusion of Innovations*. Rogersin mukaan innovaatio on idea, käytäntö tai asia, jonka yksilöt tai yksiköt ottavat uutena käyttöön. Sillä ei ole väliä onko asia objektiivisesti uusi, kunhan se tuntuu uudelta yksilölle. Sen ei tarvitse olla uutta tietoa: uutuutta voidaan ajatella uutena tietona, uskomuksena tai päätöksenä ottaa asia käyttöön. (1962,12.) Konttisen mukaan Rogersin mukainen laajempi määritelmä näkee innovaation olevan kaikkialla. Innovaatio ei ole yksittäinen erillinen tapahtuma, vaan korostetusti sosiaalinen prosessi, jossa ihmiset kohtaavat ja muodostavat jotakin uutta. (2008, 51.)

Digitalisaation ja tiedolla johtamisen aikakaudella kilpailukykyä on etsittävä muualtakin kuin teknologisista innovaatioista. Kuntien olisikin tärkeämpi keskittyä innovaatioiden levittämiseen ja tunnistamiseen sekä sovittaa niitä omaan organisaatioon kuin keksiä täysin uusia ideoita (Sotarauta et al. 2011, 14). Hyvät käytännöt pyrkivät osaltaan helpottamaan

ongelmia, jotka liittyvät ideoiden leviämiseen ja niiden sovittamiseen omaan toimintaan. Niiden tavoitteena on ideoiden mahdollisimman helppo siirrettävyys.

Varsin usein erityisesti EU:n rakennerahastoihin liittyvän hankkeen, ohjelman tai projektin yhtenä tavoitteena on tunnistaa prosessin aikana syntyneet hyvät käytännöt, joiden avulla käsillä oleva ongelma pyrittiin ratkaisemaan tai tavoitteita edistämään. Tällaisen operaation loppuraportista tulee löytyä tieto siitä, miten hyviä käytäntöjä levitettiin tai aiotaan levittää. EU:n komissio ei kuitenkaan ole esittänyt virallista määritelmää hyvästä käytännöstä, mikä aiheuttaa vaikeuksia tulosten vertailussa ja hyödyntämisessä eli niiden leviämisessä toisten toimijoiden käyttöön. (Aro et al. 2004, 13.)

Vuonna 2005 valtioneuvoston toteuttamassa kunta- ja palvelurakennemuutoksessa, PARAS-hankkeessa, pyrittiin tunnistamaan hyvät käytännöt ja niitä pyrittiin levittämään (Arnkil et al. 2007, 3). Vuoden kuluttua Sosiaali- ja terveysministeriön tilaama arviointitutkimus AURORA vaati kunnissa kehitettyjä hyviä käytäntöjä esiin korostamalla resursoinnin merkitystä niiden levittämisessä (Arnkil et al. 2007, 10). Tällä hetkellä kunta-alan hyvien käytäntöjen perään kuuluttaa työ- ja elinkeinoministeriön Työelämä 2020 -hankkeen yhteydessä toimiva Kunteko2020-ohjelma, jonka tavoitteena on levittää ohjelmassa ja sen ulkopuolella syntyneitä hyviä käytäntöjä (Kunteko 2020 - yhdessä tuloksellisempaa kuntatyötä 2015). Tarve välittää käytäntöjä kuntien ja kuntien sisäisten yksiköiden välillä on siis ilmeinen.

Mistä sitten on kyse, kun puhutaan hyvistä käytännöistä? Aro et al. (2004, 13) tarkoittavat hyvällä käytännöllä tapaa, jolla pyritään ratkaisemaan käsillä oleva ongelma tehokkaimmalla ja vaikuttavimmalla tavalla. Brannan et al. määrittelevät sen yleisen kehityksen terävimmäksi kärjeksi, joka on tunnustettu ammattilaisten kesken. He ajattelevat hyvän tai parhaan käytännön ja innovaation olevan sisäkkäisiä käsitteitä ja toteavat, että kirjallisuudessa niitä käytetäänkin usein synonyymeinä. Hyvät käytännöt ovat siis vain yksi väylä sitoutua innovointiin. (2008, 24.) Erityisesti EU:n rakennerahastojen vaatimat hyvät käytännöt ovat myös tapa osoittaa konkreettisesti sitä, mitä hankkeen tai projektin aikana tehtiin. Näin ollen käytännöt myös legitimoivat toimintaa ja tekevät sen näkyväksi.

Hyvä käytäntö tai paras käytäntö ajatellaan usein synonyymeiksi, vaikka paras on selkeästi arvoasteikolla korkeammalla. Paras -sanaan liittyykin usein oletamus siitä, että käytäntöjä

on vertailtu ja paras käytäntö on osoittautunut muita käytäntöjä paremmaksi. Lisäksi paras käytäntö antaa ymmärtää, että on olemassa vain yksi oikea (eli paras) ratkaisu, jolla ratkaistaan kaikenlaiset ongelmat. Ajatus siitä, että yhdellä käytännöllä voidaan ratkaista tietty ongelma, yksinkertaistaa ongelmaa ja sen ratkaisua. Silloin sivuutetaan kokonaan monimutkainen omaksumisprosessi, joka on täysin riippuvainen paikasta ja ajasta, johon uutta ideaa ollaan istuttamassa.

Hyviin käytäntöihin liittyvä kirjallisuus on kirjoitettu usein opasmuotoon (esim. Koskela & Marniemi 2011, Tanhua 2012). Oppaat hyödyntävät käytännön kokemuksia, jotka ovat suhteellisia, aikaan ja paikkaan sidonnaisia. Toisessa kunnassa saatetaan ajatella tietyn toimintatavan olevan uutta ja innovatiivista, mikä taas toisessa kunnassa on täysin rutiinia tai ei alkuunkaan sopiva toimintatapa. Tutkimukset ovat osoittaneet oppaiden hyödyntämisen kehittämistyössä varsin vähäiseksi (Brannan et al. 2008, 31).

Jos tiettyä menetelmää tai käytäntöä luonnehditaan hyväksi tai jopa parhaaksi, on syytä selvittää vastauksia tiettyihin kysymyksiin: kuka sanoo, että käytäntö on paras? Millä perustein? Mitä kriteeristöä on käytetty, kun käytäntöä on arvioitu? Paras mistä? Minkälaisissa olosuhteissa määrittely on tehty? Mikäli käytäntö ei olekaan paras siinä ympäristössä, jossa sitä on pyritty hyödyntämään, kuka vastaa seurauksista? (Coffield & Edward 2009, 375-376.) Näihin kysymyksiin etsitään harvoin vastausta, kun pohditaan käytäntöjen sopivuutta omaan tarpeeseen.

Hyvät käytännöt ovat näennäisesti helppoon muotoon valettu ratkaisu, jota tarjotaan vaikeaan ongelmaan. Ajatus sinänsä on hyvä ja yksinkertainen: pyörää ei kannata keksiä uudelleen, sillä ongelmat ovat samoja kaikissa kunnissa. Mutta ovatko ongelmat todella samoja? Ja jos ovat, niin mitkä asiat estävät kuntia hyödyntämään jo keksittyjä ratkaisuja omassa toiminnassaan? Otetaanko hyvän käytännön ideassa huomioon riittävästi kuntien väliset kontekstuaaliset eroavaisuudet?

Tom Arnkil et al. (2005, 639) selvittävät analyysissään valtion kiinnostusta hyvien käytäntöjen levittämiseen ja ajoittavat sitä koskevan ajattelutavan muutoksen valtionhallinnon ohjauskeinoissa 1990-luvun lopulle laman jälkeiseen Suomeen. Ennen lamaa esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon sääntelykonseptiksi valittiin informaatio-

ohjaus, joka vähensi kirjoittajien mukaan kuntien liikkumavaraa. Seurauksena oli epätas-arvoa palveluiden saannissa sekä alueellista eriytymistä.

Ratkaisua ongelmiin on haettu ohjelmaohjauksesta, jonka avulla valtio pyrkii vaikuttamaan hyvinvoinnin tuottamiseen yli sektorirajojen. Ohjelmaohjauksen yhtenä elementtinä ovat hyvät käytännöt, joiden avulla valtio toteuttaa ohjelmaohjaustaan kunnissa. Taustalla on samaan aikaan käynnissä hallintatavan muutos sektoroituneesta ja hierarkkisesta hallinnosta kohti verkostomaista hallintaa (governance). (Arnkil et al. 2005, 639.) Sotaraudan (et al. 2011, 17-18) mukaan kyse on valtion yhdenmukaistavasta ohjauksesta, joka haluaa samankaltaistaa kuntien hallinto- ja palvelurakenteet. Sen seurauksena kunnilla ei ole tilaa luoda pysyviä innovatiivisuutta edistäviä rakenteita.

Samaan aikaan kilpailu kuntien välillä on kiristynyt eivätkä resurssit kohtaa tarpeita, joten ratkaisuja on lähdetty etsimään toimintaa muuttamalla. Tämä on kuitenkin vaikeaa sillä, kuten sanottua, kuntien liikkumavara on tässä mielessä hyvin rajallinen. Sotaraudan ym. mukaan nyt vahvemman valtiollisen ohjauksen kaudella on otettu käyttöön ”elinvoimainen kunta” -käsite, jonka avulla kuntarakennetta yhdenmukaistetaan edelleen. Kirjoittajien mukaan perustellumpaa olisi kannustaa kuntia muuttamaan hallinto- ja palvelurakenteitaan kuntien omista lähtökohdista ja paikalliset vahvuudet huomioiden sen sijaan, että ohjauksen nimissä kuntia tasapäistettäisiin.

3 KUNTA JA INNOVAATIOIDEN DIFFUUSIO

Seuraavaksi käyn läpi innovaatioiden leviämisen eli diffuusion teoriaa. Innovaatioiden leviämiseen liittyvää teoriaa on hyvä ymmärtää, sillä kunnat eivät ole onnistuneet juurikaan hyödyntämään eri tahoilta lähtöisin olevia innovaatioita omassa toiminnassaan. On myös tärkeää selvittää ne tekijät, jotka vaikuttavat innovaatioiden omaksumiseen.

Valtiovalta, käytännössä eri ministeriöt, kehottavat kuntia hyödyntämään jo olemassa olevia ratkaisuja ongelmiinsa. On syytä selvittää miten innovaatiot ja ideat siirtyvät toimijoiden välillä ja mitkä tekijät estävät tai edesauttavat leviämistä. Tutkimukset osoittavat, että kunnat ovat varsin sisäänpäin kääntyneitä innovaatiotoiminnassaan. Lisäksi yhteistyötä tehdään mieluiten samankaltaisten kuntien kanssa, mikä ei tue kuntien uudistumista (Sotarauta et al. 2011, 9).

Tarkastelunäkökulmaksi nousee innovaatioiden leviäminen sosiaalisessa systeemissä eli organisaatiossa ja organisaatioiden välillä. Tämä näkökulma painottuu E. M. Rogersin teoriaan innovaation diffuusiosta. Toinen näkökulma liittyy innovaatioiden maantieteelliseen leviämiseen, joka perustuu Torsten Hägerstrandin tutkimuksiin.

Hägerstrandin ja Rogersin peruseräatteen mukaan innovaation omaksumisen taustalla on oppimis- tai kommunikaatioprosessi: tärkein tekijä innovaation diffuusiosta on henkilöltä toiselle välittyvä informaatio innovaation omaksumisesta (Särkijärvi 2014, 29). Diffuusioprosessin ymmärtämiseksi täytyy identifioida ne tekijät, jotka vaikuttavat informaation tehokkaaseen kulkuun sekä vastaanottoon ja innovaation omaksumisen vastustamiseen. Vastustamiseen vaikuttaa organisaation taipumus tai alttius omaksua innovaatio sekä organisaation innovatiivisuus. Myös sillä on merkitystä miten yhdenmukaisia ovat innovaatio sekä potentiaalisen omaksujan sosiaaliset, taloudelliset ja psykologiset ominaisuudet. (Brown 1981, 6-7.)

Diffuusio-teorian juuret ulottuvat 1800-luvun lopun Ranskaan ja sosiologian ja sosiaalipsykologian oppi-isä Gabriel Tarden tutkimuksiin. Tarde oli tutkimuksissaan aikaansa edellä ja kirjassaan *The Laws of Imitation* (alkuperäinen julkaisuvuosi 1890) hän argumentoi, että innovaatio leviää imitoimalla toisten käytöstä. Huomattavaa on, että ajatuksen taustalla oli jo silloin ajatus siitä, että kyseessä on ihmisten välinen sosiaalinen

prosessi, jossa oppiminen tapahtuu matkimalla. (Rogers 1962, 41.) Yksinkertaistettuna voidaan sanoa, että innovaatioiden leviämisessä on pohjimmiltaan kyse matkimisesta.

Teoria diffuusiosta ei ole yhtenäinen tai yksiselitteinen. Tutkijoiden tulkinnat diffuusion toimintatavasta eroavat jopa saman tieteenalan sisällä. (Särkijärvi 2014, 28.) Erilaisia tulkintoja on runsaasti, ja aihe yhdistää tutkijoita useasta eri tieteenhaarasta. (Rogers 1962, 39.) Vanhin ja perinteikkäin tutkimustraditio antropologia hyödynsi innovaation diffuusion teoriaa tutkiessaan teknologisten innovaatioiden leviämistä heimoyhteisöissä (emt, 44). Tyypillisiä innovaation diffuusioteoriaa hyödyntäviä tutkimustraditioita ovat myös kasvatustieteet sekä sosiologia.

Innovaatiot eivät ole käytettävissä kaikkialla maapallolla heti niiden keksimisestä lähtien. Toiset saavat ne käyttöönsä heti, ja toiset kuukausien tai vuosien päästä, jotkut eivät koskaan. Tiettyjä innovaatioita ei välttämättä edes haluta omaksua ja vastustuksen syyt eroavat yhteisöstä tai kulttuurista toiseen. Tästä kompleksisuudesta johtuen on tärkeää tutkia innovaatioiden leviämiseen liittyviä piirteitä, sillä nämä piirteet muuttuvat ajan kuluessa eivätkä pysy staattisena paikoillaan. Prosessia, jossa tämä muutos tapahtuu, kutsutaan diffuusioksi. (Brown 1981,1.)

Lea Konttisen mukaan innovaation diffuusiota voidaan tarkastella eri näkökulmista sen mukaan, ”korostetaanko innovaatioiden alueellista leviämistä, innovaation omaksumista ja käyttöönottoa vai niiden aiheuttamia vaikutuksia” (Konttinen 2008, 52). Lawrence A. Brown (1981, 3-10) jakaa diffuusion tutkimussuunnat neljään eri alueeseen. Ensimmäisenä suuntana mainitaan taloudellis-historiallinen suuntaus (economic history perspective), joka näkee innovaation ja sen ympäristön olevan jatkuvassa muutoksessa, mikä vaikuttaa sekä innovaatioon että sen omaksumiseen. Toisena suuntana Brown esittelee markkina- ja infrastruktuurinäkökulman (market and infrastructure perspective) diffuusioon. Kyseisen suuntauksen mukaan kaikilla yksilöillä tai organisaatioilla ei ole läheskään samat lähtökohdat omaksua innovaatiota. Kolmantena suuntauksena on kehitysnäkökulma (development perspective), jonka tutkimus kohdistuu innovaation diffuusion vaikutuksiin. Näkökulma pyrkii vastaamaan muun muassa siihen, miten diffuusio vaikuttaa taloudelliseen kehitykseen, sosiaalisiin muutoksiin tai yksilön hyvinvointiin.

Viimeisenä suuntauksena Brown esittää omaksumisnäkökulman (adoption perspective), johon tämä tutkimus keskittyy. Kyseinen suuntaus oli vallitseva diffuusiotutkimuksen suuntaus 1980-luvulla (Konttinen 2008, 52). Tämän tutkimuksen tarkoituksena on tarkastella Hämeenkyrön kuntaa kyseisestä näkökulmasta eli selvittää, millä tavoin kunta omaksuu uusia innovaatioita toimintaansa.

3.1 Osapuolten väliset eroavuudet vaikuttavat innovaatioiden leviämiseen

Diffuusioteoreetikko E. M. Rogersin teoria innovaatioiden diffuusiosta edustaa parhaiten innovaatioiden omaksumisnäkökulmaa. Rogers määrittelee innovaatioiden diffuusion prosessiksi, jossa viestit uusista ideoista liikkuvat ajassa sosiaalisen systeemin jäsenten välillä (Rogers 1962, 5). Kommunikointi tapahtuu kommunikointikanavia pitkin, kuten median (TV, sanomalehdet, radio, sittemmin yhä keskeisemmin internet ja sosiaalinen media) tai kasvokkain tapahtuvan keskustelun välityksellä (1962, 18). Särkijärven mukaan Rogersin teoriassa keskeisiä elementtejä ovat innovaatio, viestintäkanavat, aika ja yhteiskunnallinen järjestelmä. Leviämisen maantieteellinen ulottuvuus sisältyy viestintäkanaviin sekä yhteiskunnalliseen järjestelmään. (Särkijärvi 2014, 28.)

Ihmisten välistä kommunikaatiota ohjaa peruseriaate, jonka mukaan uudet ideat ja ajatukset siirtyvät useimmin sellaisten yksilöiden välillä, jotka ovat samankaltaisia (homophily). Samankaltaisuus ilmenee esimerkiksi uskomusten, koulutustason tai sosioekonomisen statuksen perusteella. Eroavuudella (heterophily), joka on samankaltaisuuden vastakohta, tarkoitetaan tilannetta, jossa osapuolten edellä mainitut piirteet eroavat toisistaan. Rogersin mukaan eräs innovaation diffuusiota tyypillisesti leimaava ongelma liittyykin siihen, että vuorovaikutuksen tai potentiaalisen vuorovaikutuksen osapuolet ovat piirteiltään hyvin erilaisia. Osapuolet, jotka eroavat esimerkiksi sosioekonomiselta statukseltaan merkittävästi toisistaan eivät välttämättä kykene ratkaisemaan yhteistä ongelmaa, koska yhteistä kieltä on vaikea löytää. Tosin, mikäli osapuolet ovat täysin identtisiä uskomusten ja koulutustason ym. piirteiden kanssa, voi ongelman ratkaisua rajoittaa samankaltainen ajattelutapa, sillä heillä ei ole uutta informaatiota, jota jakaa. Oppimisprosessia ei tällöin pääse syntymään.

Rogersin mukaan diffuusion luonne vaatii sitä, että kommunikaatioprosessin osapuolet eroavat toisistaan edes jossain määrin (Rogers 1962, 19-20). Tutkija Tessa Brannan kumppaneineen (2008, 26) on sitä mieltä, että innovaatiot ja käytännöt leviävät parhaiten, kun innovaation keksijä ja omaksuja ovat maantieteellisesti läheisiä, sosio-ekonomisesti tai poliittisesti samankaltaisia, psykologisesti yhtenäisiä tai samaistuvat alueellisesti toisiinsa. Tämän näkemyksen mukaan innovaatiot ja käytännöt siirtyvät siis samankaltaisten kuntien välillä tehokkaasti. Tästä aiheutuu kuitenkin uusi pulma: uutta, kuntasektorin ulkopuolista tietoa, ei juurikaan hyödynnetä. Yhteistyötä uutta tietoa tuottavien toimijoiden kanssa ei kunnissa kovinkaan paljon ole (Sotarauta et al. 2011, 9-10;51.), mikä vaikeuttaa uuden oppimista.

3.2 Innovaatioiden leviäminen maantieteen näkökulmasta

Ruotsalainen maantieteilijä Torsten Hägerstrand esitteli innovaatioiden diffuusiotutkimuksen maantieteelle 1950-luvulla, kun hän tutki maanviljelyskeksintöjen leviämistä maatilojen välillä Ruotsin keskiosissa. E. M. Rogersin teoria sisältää maantieteellisen näkökulman, mutta se on vain pieni osa laajaa teoriaa. Hägerstrand edustaa spatiaalista diffuusiotutkimusta, joka oli diffuusiotutkimuksen valtavirtaa 1960-luvulta 1980-luvulle asti. Särkijärven mukaan (2014, 29) spatiaalisen maantieteen diffuusiotutkimuksen ”perusoletukset pohjautuvat pitkälti uusklassiseen taloustieteeseen: talouden muun muassa oletetaan hakeutuvan kohti tasapainoa, ihmisten sijoittuvan tasaisesti tutkimusalueelle ja leviämisprosessin tapahtuvan lineaarisesti”.

Torsten Hägerstrand löysi tutkimuksissaan kaksi erilaista innovaation leviämistapaa: kontakti- ja hierarkkinen diffuusio. Kontaktidiffuusiossa innovaatio leviää ympäristöönsä aaltomaisesti. Tieto leviää innovaation omaksujalta todennäköisemmin lähellä sijaitsevalle kuin kauempana sijaitsevalle. Aluksi innovaatio leviää omaksujan lähistöön muodostaen useita paikallisia keskittymiä, jotka kasvavat nopeasti. Kasvulla tarkoitetaan tässä innovaation omaksujien määrää. Innovaation omaksuminen jatkuu paikallisissa keskittymissä, kun alkuperäisissä keskittymissä kasvu on jo pysähtynyt. Sitten innovaatio leviää säteittäin keskusten ulkopuolelle, jolloin muodostuu sekundaarikeskittymiä. Lopuksi saavutetaan koko järjestelmän kattava saturaatiotaso, jolloin kasvu lakkaa. Tällöin innovaation ovat omaksuneet kaikki ne, joiden on ollut mahdollista se omaksua.

(Hägerstrand 1967, 133-134; Särkijärvi 2014, 30.) Hierarkkinen diffuusio leviää suuremmista keskittymistä pienempiin tai organisaation huipulta alempiin osiin (Brown 1981, 21).

Brannan et al. ovat tutkineet innovaatioiden leviämistä urbaaneissa ja maaseutumaisissa ympäristöissä. Tutkimustulosten mukaan urbaaneissa ympäristöissä innovaatioita omaksutaan helpommin, kuin maaseutumaisissa ympäristöissä, koska tiheämmin asutuilla alueilla palveluiden tarjoajat ja käyttäjät tavoittavat toisensa paremmin. Tosin toisenlaisiakin tuloksia on saatu. Boyne et al. (2005, 432) esittävät artikkelissaan tutkimustuloksen, jonka mukaan innovaatiot otetaan parhaiten käyttöön alueilla, joissa asutus on suhteellisen hajautunutta. Tutkijoiden mukaan esimerkiksi organisaation koolla ei ollut merkitystä sille, miten onnistuneesti organisaatio omaksuu innovaatioita. Suomalaiset tutkimustulokset kertovat, että kunnista nimenomaan suuret kaupungit ohjaavat resurssejaan innovaatiotoimintaan, mikä ei kuitenkaan tarkoita, että pienet kunnat olisivat vähemmän innovatiivisia. Resurssien merkitys kuitenkin kasvaa, kun innovaatiotoimintaa pyritään juurruttamaan osaksi kunnan toimintaa (Sotarauta et al. 2011, 53).

Informaatio saadaan toimijalta, joka on ottanut innovaation käyttöön jo aikaisemmin. Informaation kulkuun vaikuttaa se, minkälainen on innovaation omaksujan sosiaalisen kommunikoinnin verkosto. Verkoston rakenteisiin vaikuttavat erilaiset sosiaaliset ja maantieteelliset esteet, jotka voivat estää, häiritä tai ohjata kommunikaatiota eri suuntiin. Kuntasektorilla vahvoja verkostoja luodaan luonnollisesti naapurikuntien kanssa. Sosiaalisia verkostoja on helppo luoda samankaltaisten kuntien kanssa, koska yhteisiä piirteitä on monia ja ongelmat jaetaan. Nykyään sähköiset tavat kommunikoida hälventävät osittain kommunikaation maantieteellisiä esteitä.

Hägerstrand jakaa kommunikaation julkiseen ja yksityiseen informaatioon. Yksityisellä informaatiolla tarkoitetaan ihmiseltä ihmiselle kulkevaa tietoa. Sitä voidaan välittää kasvokkain keskustelemalla, puhelimitse, kirjeitse ja nykyisin myös sähköisiä kanavia pitkin. Julkinen informaatio määritellään tietona, jota levitetään esimerkiksi mediassa: sanomalehdissä, kirjallisuudessa, tieteellisissä julkaisuissa jne. Nykyisin tietysti myös julkista tietoa saa sähköisessä muodossa. (Hägerstrand 1967, 138-139.)

3.3 Resurssit määrittävät innovaatioiden omaksumista

Tutkijat Tessa Brannan et al. (2008, 25-26) ovat koonneet artikkeliinsa piirteitä, jotka vaikuttavat organisaation kykyyn omaksua uusia innovaatioita. Yhtenäisin näistä piirteistä on institutionaalinen kyvykkyys, jolla tarkoitetaan organisaation resursseja hyödyntää erilaisia innovaatioita. Taloudelliset resurssit, henkilöstöresurssit, erilaiset mahdollisuudet, asiantuntijuus sekä taidot ovat esimerkkejä tällaisista resursseista. Organisaatiot, joilla on näitä resursseja, ovat vastaanottavaisimpia uusille ajatuksille ja pystyvät toimeenpanemaan innovaatioita tehokkaimmin. Toisaalta on hyvä huomata, että organisaatiot, joilta puuttuu resursseja, voivat hyödyntää innovaatioita tehokkaasti: ratkaisua ei ehkä löydetä omin voimin, joten on järkevintä etsiä muualta. Kuntasektorilla innovaatiotoiminnassa pärjäävät parhaiten ne kunnat, jotka käyttävät resurssejaan tutkimus- ja kehittämistoimintaan (Sotarauta et al. 2011, 37).

Eri elementit organisaation rakenteissa, kulttuurissa ja historiassa voivat edesauttaa tai estää innovointia. Mentaaliset mallit ja toimintakulttuuri ovat aina läsnä organisaatiossa. Organisaation tasolla näillä tarkoitetaan malleja, jotka liittyvät sen kollektiiviseen muistiin, arvoihin, normeihin ja uskomuksiin. Ståhle ym. (2004, 83) [Nonaka et al. 1998; 2002] toteavat, että mentaalisten tilojen rakentaminen organisaatioon on yksi tärkeimpiä keinoja innovatiivisuuden edistämiseksi. Tilat perustuvat muun muassa yhteisiin kokemuksiin, ideoihin ja tavoitteisiin. Ihannetapauksessa tavoitteet ovat myös organisaation strategisia tavoitteita.

On kuitenkin huomattava, että organisaation ajamat arvot ja tavoitteet täytyvät tuntua työntekijöiden arkikokemuksessa, jotta niihin todella uskotaan. Yhteisten mallien luominen vaatii kommunikointia organisaation sisällä, jotta yhteiset tavoitteet saataisiin näkyväksi. Toimintakulttuurin juurruttamisessa korostuu erityisesti organisaation johto ja sen toiminta. Jotta työntekijät omaksuisivat innovatiivisen toiminnan omaan työhönsä, tarvitsee johdon aidosti arvostaa uuden luomista ja tukea sitä viestinnällään. Tähän liittyy myös epäonnistumisen hyväksyminen ja kannustaminen riskinottoon. (Ståhle et al. 2004, 83-87.) Poliittinen tilanne organisaation johdossa voi vaikuttaa eri tavoin innovaatioiden omaksumiseen. Pitkään jatkunut poliittinen tasapaino voi olla vastahakoinen muutokselle, kun taas uudet poliitikot ja politiikat saattavat tuoda mukanaan uudistuksia ja uusia ideoita.

Myös asenteet muutosta kohtaan, organisaation johto ja viestintä organisaatiossa voivat edistää tai heikentää innovaatioiden toimeenpanoa.

Stähle ja kumppanit (2004, 95-96) käyvät läpi raportissaan myös organisaation päätöksenteko- ja valtajärjestelmien vaikutuksia innovatiivisuuteen. Tyypillisesti innovatiiviset organisaatiot ovat sellaisia, joissa valta ja vastuu on jakautunut organisaatioon tasaisemmin, kuin perinteisissä organisaatioissa. Innovatiivinen organisaatio on harvoin autoritäärimäinen. Kun valtaa siirretään työntekijöille, he kokevat vaikuttavansa työhönsä, jolloin vastuu omasta työstä kasvaa. Tällöin omaan organisaatioon on helpompi sitoutua, mikä taas lisää työmotivaatiota. Henkilöstölähtöistä kehittämistä perustellaan usein juuri henkilöstön sitoutumisella sekä motivaation kasvulla. On kuitenkin muistettava, että henkilöstöllä tulee olla resursseja kehittämistoimintaan, jotta siinä onnistutaan.

Bourgonin (2008) mukaan innovaatioiden syntyä hallinnossa edistää määräysten ja ohjeiden määrän vähentäminen, jotta pystytään luomaan innovaatioiden syntymiselle otollisia ympäristöjä. Organisaatiokulttuuri vaatii myös muutoksia. Julkiset organisaatiot ja virkamiehet ympäri maailmaa kykenevät innovoimaan ja keksimään uutta, mutta julkiset organisaatiot ympäristöinä sietävät hyvin vähän riskien ottamista, eikä innovointikulttuuria ole kyetty niihin juurruttamaan. Virheitä ei haluta tehdä, ja jokainen virhe lisää kontrollin tarvetta: uusia määräyksiä ja ohjeita, vaikkakin juuri niistä pitäisi pyrkiä eroon. Bourgon määrittää innovoinnin, oppimisen ja kokeilukulttuurin joukkuelajeiksi, joissa onnistumisesta pitäisi palkita yhteisiä onnistumisia yksilön palkitsemisen sijaan. Tällä hetkellä yksilön menestyminen palkitaan, mikä ei rohkaise tiimityöhön. (Bourgon 2008, 401.)

Ihmiset ovat kaikenlaisen innovoinnin ja luovuuden lähtökohta ja edellytys. Harvemmin uudet ideat syntyvät yhden ihmisen ideoinnista, sillä organisaatiossa uusia ideoita lähdetään kehittämään useimmiten yhteistyössä. Työskentely ulkopuolisten tahojen kanssa korostuu, sillä sidosryhmien hyödyntäminen tukee organisaation innovaatiokyvykkyyttä. Innovatiiviset henkilöt, ja innovatiiviseen ympäristöön soveltuvat persoonat ovat tärkeä resurssi organisaatiolle. Myös erilaisia työntekijöitä tarvitaan, sillä erilaiset näkökulmat ja mielipiteet luovat dynamiikkaa, jonka avulla uusia ideoita muodostuu. (Stähle et al. 2004, 68.) Tähän liittyy myös Rogersin teoriaan sisältyvä ajatus samankaltaisuuden merkityksestä innovaation leviämisprosessissa.

4 RAJOITETTU RATIONAALISUUS

Haasteita kuntakehittämiselle aiheuttaa erityisesti kuntien toimintaympäristön kompleksisuus. Yhtäältä kehittämistoiminnan on hyvä olla järjestelmällistä ja hallittua, mutta toisaalta joustavaa ja kompleksiseen ympäristöön sopeutuvaa. Kuntia ei ole perinteisesti nähty erityisen joustavina ja hierarkioista vapaina toimijoina. Päinvastoin kuntien toiminta koetaan usein kankeana, byrokraattisena ja muutoksiin hitaasti sopeutuvana. Kuntien toiminta on muodostunut tällaiseksi pääosin toimintaa ohjaavien kuntalain ja erityislainsäädännön myötä (Perttilä et al. 2004, 9).

Onnistuneen innovaatiotoiminnan yhtenä piirteenä pidetään joustavaa ja ketterää tapaa kokeilla erilaisia toimintatapoja. Epäonnistumista ei pidä pelätä, sillä se on usein tärkeä oppimisprosessi, joka synnyttää oivalluksen, joka saattaa parhaimmillaan luoda jotain uutta ja ainutlaatuista. Uuden idean käyttöönotto ja kehittäminen ovat aina epävarmoja ja hallitsemattomia prosesseja, joiden lopputulosta ei voida täysin etukäteen tietää. (Stähle et al. 2004, 92.) Kokeilukulttuurin juurruttaminen organisaation toimintaan luo erilaisia vaihtoehtoja, joita soveltaa toimintaan. Vaihtoehtoisia malleja on jo kehitteillä, jolloin epäonnistuminen ei johda takaisin lähtöruutuun.

Kuntien toimintaympäristössä vaikuttaa monia eri toimijoita, jotka pyrkivät vaikuttamaan kunnan kehittämistoimintaan ja siihen liittyvään päätöksentekoon. Valtio ja ministeriöt pyrkivät ohjaamaan kunnan toimintaa lainsäädännöllä ja ohjeilla, sekä myös erilaisilla hanketoiminnoilla. Lisäksi EU:n hankkeet, toiset kunnat ja kaupungit (sekä Suomessa että kansainvälisestikin) vaikuttavat kuntien toimintaan. Yksittäiset yritykset, kuntalaiset, konsultit sekä paikalliset koulut, sairaalat ja kirkot saattavat tehdä aloitteita kunnan kehittämiseen. (Leponiemi et al. 2012, 25.)

Kaiken kaikkiaan kuntajohdolla on valtavasti tietoa käytettävissä, kun kehittämiseen liittyviä päätöksiä tehdään. Suoranaiseksi informaatiohäkyksi kutsuttu ilmiö syntyy, kun tietoa tulee monesta eri lähteestä. Aika ei riitä kaiken informaation haltuunottoon eikä se ole edes järkevää. Tällöin taito erottaa olennainen epäolennaisesta osoittautuu erityisen tärkeäksi. Tiedosta ei siis ole pulaa, mutta kulloisellakin hetkellä oikean ja sopivan tiedon löytäminen ja sen soveltaminen omaan käyttöön sopivaksi on vaikeampaa.

Useat talousteoriat, erityisesti uusklassinen taloustiede, perustuvat käsitykseen, jonka mukaan ihminen tekee päätöksiä täysin rationaalisesti. Täysi rationaalisuus vaatii rajattomat kognitiiviset toiminnot. Reinhard Selten (1999, 3) kuvaa täysin rationaalista ihmistä myyttiseksi sankariksi, joka kykenee ratkaisemaan kaikki matemaattiset ongelmat ja laskennat välittömästi. Rationaalisen valinnan teoria ei ole yksittäinen teoria sen varsinaisessa merkityksessä, vaan pikemminkin sateenvarjo, jonka alle voidaan sijoittaa useita eri teorioita. Näitä eri teorioita yhdistää oletamus rationaliteetistä: lopputulos syntyy aina toimijan valinnoista. (Quackenbush 2004, 92.) Olettamuksen mukaan kaikilla toimijoilla on samat lähtökohdat hyödyntää informaatiota päätöksenteossa.

Uusklassisen talousteorian mukaan ihmiset ovat synnynnäisesti kykeneviä rationaaliin päätöksiin, jotka tuottavat yhteisölle maksimaalista hyvinvointia. Teorian mukaan yhteiskunnan instituutioiden pitäisi olla rakennettu niin, että tämä ihmisen luontainen ja synnynnäinen ominaisuus pääsisi vapaasti esille, ja tuottaisi mahdollisimman paljon hyvinvointia. (Wolff & Resnick 2014, 52.) Teoriaa on kritisoitu erityisesti siitä, että sen ihmiskuva on hyvin epäinhimillinen: päätöksiä tehdään täysin loogisesti ja laskennallisesti ilman tunteiden vaikutuksia, puolueettomasti ja ilman ympäristöstä tulevia vaatimuksia ja toiveita. (emt., 271.) Teoria perustuu siihen, että päätöksiä tehtäessä ihminen kykenee ottamaan haltuun kaiken tarvittavan informaation kognitiivisista ominaisuuksistaan huolimatta. Tällöin myös suhde käytettävissä olevaan informaatioon on kaikilla lähtökohtaisesti sama.

1950-luvulla yhdysvaltalainen tutkija Herbert Simon kyseenalaisti rationaalisen valinnan teorian ja perinteisen taloustieteellisen käsityksen ihmisestä taloudellisesti rationaalisena olentona (economic man) (Simon 1955, 99.) Simonin tarkoituksena oli kehittää todenmukaisempi teoria taloudellisesta päätöksenteosta: syntyi teoria rajoittuneesta rationaalisuudesta (bounded rationality) (Selten 1999, 5). Simonin mukaan ihminen on olento, jonka kognitiiviset kyvyt ovat hyvin rajalliset eikä ihminen aina toimi eikä edes halua toimia täysin rationaalisesti. Ihmisen toimintaan vaikuttaa esimerkiksi vahvat tunneperäiset impulssit, jotka estävät rationaalisen vaihtoehdon valinnan (Selten 1999, 3).

Simonin rajoitetun rationaalisuuden teorian mukaan päätöksiä tehdessä tyydytään sillä hetkellä parhaimpaan vaihtoehtoon ja apuna päätöksenteossa käytetään esimerkiksi erilaisia nyrkkisääntöjä, opittuja tapoja, sekä intuitiota (Wolff & Resnick 2014, 287). Uusklassisen

taloustieteen ei katsota kuvaavan todellista taloudellista käyttäytymistä, vaan pikemminkin ideaalitalanteita.

Simonin mukaan organisaatioiden toiminta ei ole täysin rationaalista, mutta niillä on valtaosin selkeä pyrkimys toimia rationaalisesti. Suuri osa organisaation toiminnasta on tavoitteellista: on tietty maali, jota kohti pyritään. On kuitenkin otettava huomioon joukko erilaisia tekijöitä, jotka vaikuttavat organisaatioiden ja niissä toimivien ihmisten käytökseen. Irrationaalista käytöksestä puhuttaessa puhutaan usein esimerkiksi siitä, että päätöksentekijällä on eri tavoitteet, kuin muilla, tai että heidän toimintaansa ohjaavat vajavaiset tiedot asiasta. He eivät ole tietoisia päätöstensä vaikutuksista tai tunteet vaikuttavat liikaa päätöksentekoon. Päätöksentekijän fokus voi olla liikaa hetkellisissä seurauksissa eikä niinkään pidemmissä seurauksissa. (Simon 1945, 87-89.)

Simonin mukaan (1945, 93-119) taloudellinen ihminen (economic man) valitsee parhaan vaihtoehdon kaikista eri vaihtoehdoista, kun taas hallintovirkamies (administrator) tyytyy valintaansa ja valitsee riittävän hyvän vaihtoehdon. Taloudellinen ihminen toimii ”oikeassa maailmassa”, jota kuvaillaan kaaosmaiseksi ja kompleksiseksi. Hallintoihminen ymmärtää, että mieltämämme maailma on hyvin pelkistetty ja yksinkertainen versio maailmasta. Vain muutama tärkeä ja oleellinen asia voidaan ottaa huomioon jo pelkästään senkin takia, ettei ihmisen kyvykkyys riitä tarkastelemaan kaikkia vaihtoehtoja kerrallaan. Aikaa ei voida tuhata kaikkien vaihtoehtojen selvittämiseen. Simon kehottaa vertailemaan kahta eri päätöksentekotilannetta (1945, 95): hallituksessa päätetään taloudellisista toimenpiteistä ja kartoitetaan niiden seurauksia työllisyyteen vrt. lääkäri hoitaa potilastaan ja miettii potilaan elämän tai kuoleman vaikutusta paikalliseen yhteisöön. On selvää, että taloudellisten päätösten vaikutuksia pohditaan tarkemmin, kuin fysioterapeutin antaman hoidon vaikutuksia.

Millä perusteilla voimme väittää, että Simonin rajoittunut rationalismi on oikea kuvaus hallinnollisesta päätöksenteosta? Simonin mukaan (1945, 119-139) voimme hyödyntää tervettä järkeä: on helppo ymmärtää ihmisen rajoittuneisuus päätöksenteossa, kun vertaa hallintoihmisen päätöksentekotapaa taloudellisen ihmisen tapaan valita yksi vaihtoehto kaikista mahdollisista vaihtoehdoista ja todeta ja täysin ymmärtää nämä kaikki vaihtoehdot. Ihmisellä ei ole mahdollisuutta saada haltuunsa kaikkea sitä tietoa mitä päätöksenteossa

tarvitaan, kuten toimintaympäristön asettamia ehtoja, säännönmukaisuuksia ja lainalaisuuksia, joiden avulla voisi tehdä johtopäätöksiä syntyvistä seurauksista.

Hallinnollisessa toiminnassa ongelmana on se, että relevanttia tietoa tarvitaan juuri siinä kohdassa, missä päätös tehdään. Tämä ei ole täysin ongelmatonta. Arkipäivässä tehtäviä päätöksiä varten ei ole mahdollista käyttää aikaa ja resursseja, jotta kaikki mahdolliset vaihtoehdot saataisiin selville. (Simon 1979, 118-121.) Julkinen hallinto eroaa tässä kohtaa yksityisen organisaation toiminnasta, sillä julkisessa hallinnossa päätöksentekoon velvoittaa asioiden ratkaisupakko. Yksityinen yritys voi jättää päätöksen tekemättä, eikä sen tarvitse sitä sen tarkemmin perustella. Julkisen hallinnon on perusteltava päätös sidosryhmille, kansalaisille jne. Tämä johtaa siihen, että päätöksenteossa haetaan tyydyttäviä ratkaisuja. Siis niitä, jotka ovat sopivia siinä ajassa ja paikassa, ja niillä taidoilla ja kokemuksella, jotka päätöksentekijöillä on sillä hetkellä käytettävissään. Kuntajohdon tehtävänä on päättää ne kohteet, joita ryhdytään kehittämään, sillä kaikkea toimintaa ei voida muuttaa. Tämän sanelee jo pelkästään käytettävissä olevien resurssien määrä.

Rationaalisen valinnan teoria jaetaan usein kahteen pääsuuntaukseen: päätösteoriaan ja peliteoriaan (Lehtinen 2006, 2016-217). Tosin kolmanneksi suuntaukseksi voidaan nostaa formaali teoria (ks. Quackenbush 2004). Rationaalisen valinnan teoriaa on usein kritisoitu siitä, että päätöksentekijät eivät tosiasiallisesti tee päätöksiään täysin rationaalisesti. Päätöksentekoa rajoittavat instituutiot, joita he edustavat, kulttuuriset vaikutteet sekä psykologiset rajoitteet, jotka kyseenalaistavat rationaalisen toiminnan. (Quackenbush 2004, 92.)

Selten korostaa, että rajoittunut rationaalisuus on syytä erottaa järjettömyydestä (irrationality). Teoria ei käske ihmisiä pelaamaan uhkapeliä, vaan tarkoituksena on saada ihmiset tiedostamaan asiat, jotka vaikuttavat päätöksentekoon. Käytöstä ei tule pitää järjettömänä vain siksi, että se ei täysin täytä rationaalisen käytöksen piirteitä. Monet ihmisen toiminnoista ovat automaattisia eivätkä edellytä lainkaan tietoista ajattelua. Esimerkiksi kävely on toimintaa, johon ihminen ei tietoista ajattelua tarvitse. Automaattisia rutiineja ja tietoista ajattelua on vaikea erottaa toisistaan, koska myös ajattelu on osaltaan automaattista. (Selten 1999, 3-4.)

Kunnat elävät todellisuudessa, jossa muutosnopeus on valtavaa ja kehittämistoiminnan on oltava entistä tietoisempaa. Rajoitettu rationaalisuus aiheuttaa sitä, ettei täysin oikeita toimenpiteitä ja kohteita voida löytää. Tällöin kehittämistyön ja niiden tulosten epävarmuus kasvaa. Toimintakulttuurin pitäisikin sallia nykyistä enemmän kokeilutoimintaa eikä pelätä virheitä. Analyttisempi kehittämisote ja systemaattisempi innovaatiotoiminta saattaisi kuitenkin helpottaa kuntien toimintaa epävarmassa ympäristössä.

5 TUTKIMUKSEN KONTEKSTINA HÄMEENKYRÖN KUNTA

Seuraavaksi käyn läpi tutkimuksen empiiristä kontekstia. Luvussa käydään läpi Hämeenkyrön kunnan tilannetta vuosina 2013-2015, johon tutkimus perustuu sekä kunnan aiempaa historiaa, joka on oleellista tietää, jotta ymmärtää kunnan toimintaa.

Tutkimuksen empiirinen aineisto keskittyy pirkanmaalaiseen Hämeenkyrön kuntaan, joka osallistui Tekesin Liideri-hankkeeseen vuonna 2013. Hankkeen tarkoituksena oli uudistaa kunnan johtamista osallistavammaksi, muuttaa työyhteisön toimivuutta sekä ennen kaikkea muuttaa kunnan talouden suuntaa.

Hämeenkyrö on noin 10 600 asukkaan (vuonna 2016) kunta Pirkanmaalla (Tilastokeskus, Kuntien avainluvut 2016). Hämeenkyrön naapurikuntia ovat Ikaalinen, Ylöjärvi, Sastamala sekä Nokia (kuvio 3).

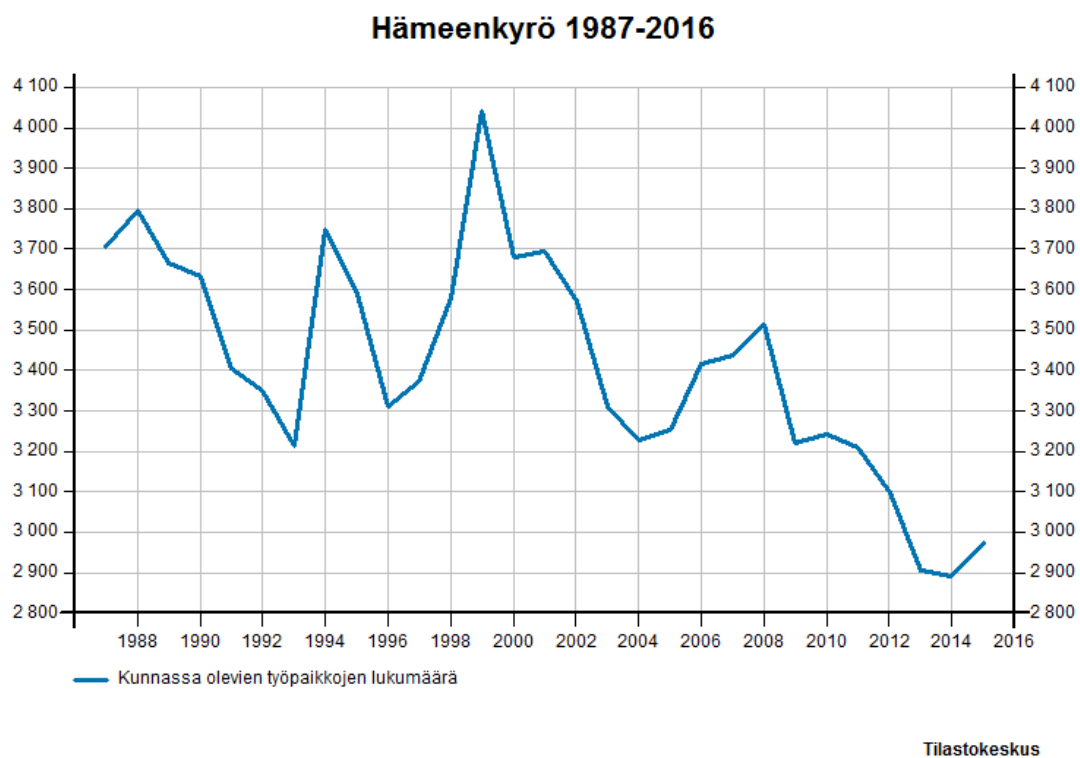


Kuvio 3. Pirkanmaan kartta (Kuntaliitto 2017)

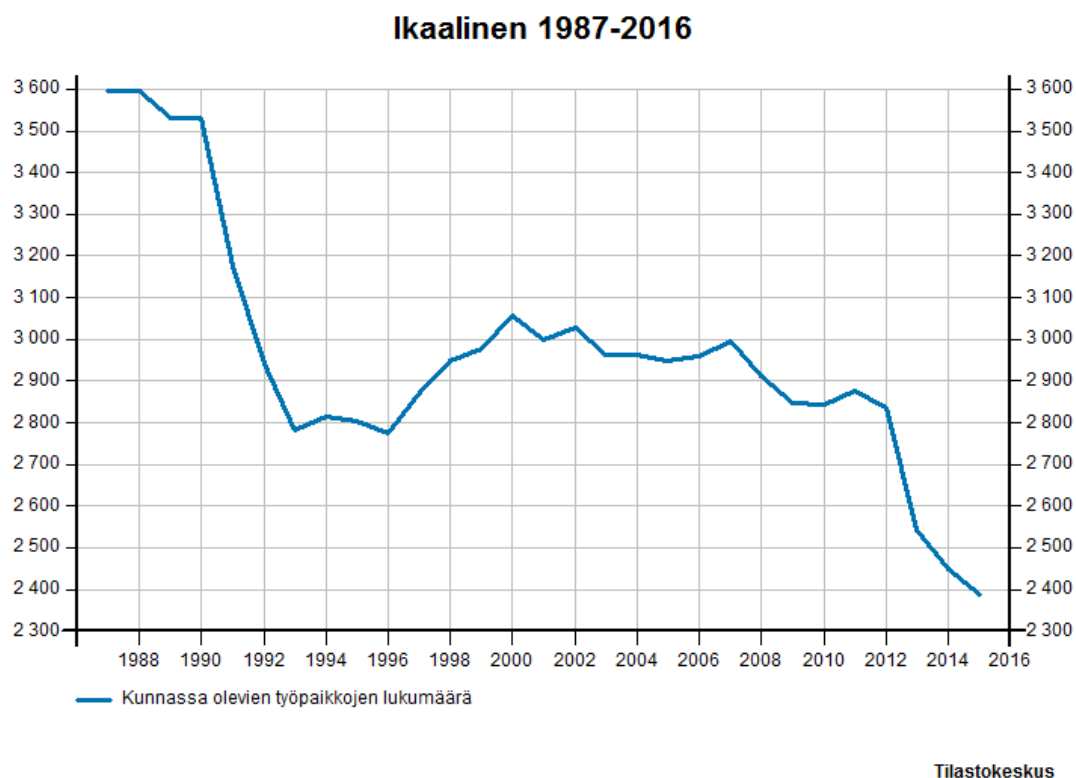
Hämeenkyrö on tunnettu kansallismaisemistaan ja Suomen ainoan Nobel-kirjailijan Frans Emil Sillanpään synnyinkuntana (Hämeenkyrö-esite 2010). Maaseutumaisesta maantieteestä huolimatta kunnan työpaikoista kuitenkin vain 9,4 prosenttia sijoittuu

alkutuotantoon (vuonna 2015). Jalostuksen työpaikkojen osuus on 26,4 prosenttia ja palvelujen työpaikkojen osuus on jäljelle jäävä 61,9 prosenttia. (Tilastokeskus, kuntien avainluvut 2015.) Hämeenkyrö on varsin työpaikkaomavarainen kunta (kuvio 4). Kuvion mukaan työpaikkojen määrässä on nähtävissä laskeva trendi, mutta verrattuna naapurikunnan Ikaalisten tilanteeseen, tilanne työpaikkojen omavaraisuuden suhteen on parempi (kuvio 5).

Hämeenkyröstä pendelöidään maakunnan keskukseen eli Tampereelle ja muihin lähikuntiin. Hämeenkyrön kunnassa oli vuonna 2014 noin 4 200 työllistä (Tilastokeskus, kuntien avainluvut 2016), ja vuonna 2015 pendelöintivirta Hämeenkyröstä Tampereen kaupunkiseudulle oli noin 1 750 henkilöä (Tilastokeskus, Seutunet, Tampereen kaupunkiseutu – Työmarkkinat, Pendelöintivirrat 2015).



Kuvio 4. Hämeenkyrön kunnassa olevien työpaikkojen lukumäärä vuosina 1987-2016. (Tilastokeskus, kuntien avainluvut 2016)



Kuvio 5. Ikaalisten kunnan työpaikkojen määrä vuosina 1987-2016. (Tilastokeskus, kuntien avainluvut 2016)

Kunnan menot kasvoivat tulorahoitukseen verrattuna koko 2000-luvun ajan, ja tilannetta oli pyritty ratkaisemaan aiemmin esimerkiksi lomautusten avulla. Vuoden 2012 tilinpäätöksessä tilikauden tulos muodostui kuitenkin 2,3 miljoonaa euroa alijäämäiseksi ja myös vuosikate kääntyi ensimmäistä kertaa miinusmerkkiseksi: - 421 175 euroa. Kunnassa ymmärrettiin, että tilannetta ei voida ratkaista vain talousarvio- ja määrärahoimilla, myös muita toimia tarvittiin. Kunnanjohtajan Antero Aleniuksen mukaan asiaa täytyi tarkastella laajempänä kokonaisuutena ja ratkaisuja oli haettava myös henkilöstöorganisaation toiminnasta. Taloustilanteen pitkävaikutteinen muutos vaati muutosta myös toimintatavoissa. Henkilöstön osallistamista kehittämistyöhön perusteltiin mm. seuraavilla asioilla: organisaation piilevä potentiaali saadaan esiin, osallistuminen ja vaikuttaminen lisäävät työn motivaatiota ja parantavat työilmapiiriä, toiminnan laatu kasvaa, sitoutuminen työnantajaan vahvistuu. Kaikella tällä toivottiin olevan myös positiivinen vaikutus työhyvinvointiin ja jaksamiseen. Vuoden 2015 kuntauudistuksen epäselvä tilanne oli myös omiaan lisäämään muutoksen tarvetta. (Alenius 2013, 1.)

Hämeenkyrö osallistui Tekesin Liideri-hankeohjelmaan, ja sai Tekesiltä hankkeeseen viidenkymmenen prosentin rahoitusosuuden. Keskeisiä tavoitteita olivat mm. kehittämisen muuttaminen henkilöstölähtöisemmäksi sekä talouden suunnanmuutos. Toiminnan kehittäminen keskittyi operatiiviseen toimintaan, mutta se oli myös kirjattu strategiaan. Konkreettisia kehittämistoimenpiteitä olivat esimerkiksi Kirkonkylän koulussa käyttöönotettu tiimiopettajuus sekä koko kuntaa koskeva paperittomuus ja sähköisyyden lisääminen tablettien ja sähköisten kokouskäytänteiden avulla. (Alenius 2013, 16.) Vaikka hanke olikin kertaluonteinen, ei kehittämistä ole lopetettu hankkeen päättymiseen. Hämeenkyrössä kehittämistä on jatkettu ilman Tekesiä, ja yhtenä alkuperäisenä tavoitteena oli kouluttaa henkilöstöä kehittämään toimintaansa osana arkityötä.

Seuraavassa luvussa tarkemmin läpikäytävän aineiston perusteella kehittämistoiminnan perimmäinen syy oli huono taloudellinen tilanne. Kehittäminen Hämeenkyrössä oli sekä avointa että suljettua: suljettuna voidaan pitää sitä, että kehittämis ehdotuksia pyydettiin henkilöstöltä, ja luotettiin siihen, että uusia ideoita saadaan omilta työntekijöiltä. Toisaalta avointa kehittämistä oli Tekesin hankkeeseen osallistuminen: tunnustettiin, että oma kunta ja sen työntekijät eivät voi yksin ratkaista kaikkia ongelmia. Apua kehittämiseen haettiin ulkopuolelta. Erityisesti Tekesin mukanaolo teki kehittämisestä suunniteltua. Tekes loi yhdessä kuntajohdon kanssa puitteet, joiden sisällä toimintaa kehitettiin.

Hämeenkyrössä projekteja käytettiin kokeilualustoina, joilla toimintaa voidaan turvallisesti testata. Hankkeen alussa kehittämis ehdotuksia oli käyty läpi yksitellen, mutta se koettiin liian hitaaksi ja byrokraattiseksi. Uusien ideoiden hallittu kokeilu ja riskien otto lisää organisaation innovatiivisuutta.

6 NÄKÖKULMAT KUNTAKEHITTÄMISEEN

Tässä luvussa käydään läpi tutkimuksen keskeiset tulokset ja vastataan tutkimuskysymykseen. Tavoitteena on ymmärtää, miten kuntajohdolle syntyy uusi tarve kehittää ja uudistaa toimintaa. Luku vastaa kysymykseen viidestä eri näkökulmasta tukeutuen aineiston sekä teoreettisen viitekehyksen väliseen vuoropuheluun. Näkökulmissa kuntien kehittämistoiminta näyttäytyy varsin suppeana, sillä toiminnan kehittämisessä tarvittavaa tietoa etsitään tyypillisesti kuntasektorin sisältä. Lisäksi kehittämistoimintaa tehdään usein yhteistyössä samankaltaisten ja maantieteellisesti läheisten kuntien kanssa, jolloin vuoropuhelu uusista ideoista on varsin sisäänpäin kääntynyttä. Uusia ideoita syntyy myös pienissä kunnissa, mutta suurimmat kunnat eivät niitä juuri hyödynnä. Valtionhallinto ohjaa kehittämistoimintaa hierarkkisesti lainsäädännön sekä erilaisten projektien ja hankkeiden avulla, mikä ei vaadi kunnilta innovatiivisuutta. Tyypillisesti kehittämistoimintaan ryhdytään vasta silloin, kun ongelma on jo tunnistettu, vaikka ennakoimalla ongelmilta voitaisiin välttyä. Ennakointi ja proaktiivinen johtaminen koetaan kuitenkin hyvin haastavaksi monimutkaisessa ja nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä.

6.1 Kehittämistyössä luotetaan kuntasektorin sisäiseen tietoon

Hämeenkyrön kuntajohto saa uusia ideoita muilta kuntatoimijoilta, mikä on tyypillistä koko kuntakentässä: aineiston mukaan tietoa vaihdetaan ja uusia ideoita saadaan valtakunnallisissa koulutuksissa, erilaisissa työryhmissä ja foorumeissa sekä kuntien välisissä benchmark-vierailuissa.

Benchmarking eli vertaisoppiminen oli alkujaan yksityisen sektorin johtamismenetelmä, joka sisältää ajatuksen oppia toisilta. Alkujaan kyseessä oli menetelmä, jossa oppivan yrityksen johtaja vieraili menestyvässä yrityksessä tarkoituksenaan soveltaa kyseisen yrityksen oppeja omassa organisaatiossaan. Yksityinen sektori on hyödyntänyt benchmarking-menetelmää organisatorisissa prosesseissa sekä erilaisten yksiköiden toiminnoissa vaihtelevin tuloksin. (Dorch & Yasin 1998, 91.) Nykyisin sitä hyödynnetään laajasti myös julkisella sektorilla.

Hämeenkyrön kuntajohdon mukaan uusinta tietoa saatiin erityisesti muista kunnista henkilöiltä, jotka hoitavat samoja tehtäviä, tai valtakunnallisista koulutuksista. Esimerkiksi pirkanmaalaisten erityisopettajien vuosittaiset kokoontumiset ovat tällaisia tapahtumia, joissa kokemuksia ja uusia tietoja voidaan vaihtaa keskenään. Valtakunnalliset koulutukset ovat myös tärkeitä tilaisuuksia, joissa pystyy refleктоimaan oman kunnan toimintaa muihin kuntiin ja verkostoitumaan muiden asiantuntijoiden kanssa.

Kuntajohto kommunikoi muiden kuntien kanssa myös sähköisissä kanavissa, kuten aikaisemmista yhteistyöhankkeista jääneessä epävirallisessa Facebook-ryhmässä. Kommunikointia tapahtuu myös median välityksellä. Hämeenkyrö on aktiivisesti hakenut julkisuutta kehittämistoiminnalleen kunnan omilla nettisivuilla ja erilaisilla lehtijutuilla. Myös Kuntekolle on tarjottu aktiivisesti sisältöä. Julkisuutta kuntajohto perustelee sillä, että se kannustaa omaa henkilöstöään jatkamaan kehittämistoimintaa sekä tarjoaa ratkaisuja myös muille kunnille. Lisäksi julkisuudella pyritään luomaan kuvaa kunnasta hyvänä työnantajana, mikä saattaa osaltaan vaikuttaa myönteisesti kunnan kilpailukykyyn.

Ei se ole meiltä pois, jos joku muu haluaa käyttää samaa menetelmää. (H2)

Kunnan sisällä kommunikointiin liittyviä esteitä nähdään erityisesti eri hallintokuntien välisessä tiedonvaihdossa. Joissain kunnissa tällaiseen ongelmaan on pyritty etsimään ratkaisuja esimerkiksi elinkaarimallilla tai lapsi- tai vanhuslautakunnilla. Hämeenkyrön organisaatiomalli on tällä hetkellä varsin perinteinen lautakuntamalli. Osa kunnista on siirtynyt myös prosessimaiseen toimintaan, jossa toimintoja järjestetään prosessien mukaisesti sektorirajoista välittämättä. Sektorikohtainen ajattelu ei edistä kuntien tavoitteita vastata sektorirajoja ylittäviin tarpeisiin. Rajat estävät sujuvan innovaatiotoiminnan, mikäli niitä ei osata tietoisesti ylittää. Prosessimainen toiminta edistää kokonaisuuden hallintaa, ja tällöin sektorit eivät rajoita tiedonkulkua yhtä vahvasti, kuin perinteisessä funktionaalisten rajojen mukaisesti järjestetyssä toiminnassa. (Hennala et al. 2008, 103.)

Sotarauta et al. (2011, 50) osoittavat tutkimuksessaan kuntien olevan rakenteellisessa lukossa: ”Rakenteellinen lukko viittaa käytännössä moniin sellaisiin tekijöihin, jotka estävät palvelujen järjestämiseen liittyvien rakenteellisten uudistusten etsimisen”. Erityisesti kansalliset muutosyritykset kuntien uudistamiseksi ovat pyrkineet muuttamaan kuntien

ulkoisia rakenteita esimerkiksi kuntaliitoksilla ja yhteistoiminta-alueilla, vaikka myös sisäiset rakenteet ovat selkeästi muutoksen tarpeessa. Hämeenkyrön tapauksessa kehittämistoiminnan lähtökohtana oli toiminnan muuttaminen palveluita ja toimintoja uudelleen organisoimalla.

Kunta-alalla olisi nyt tärkeä miettiä, miten julkisen puolen säästöjä tehdään. Nyt puhutaan paljon siitä, minkälaisia rakenteita ja organisaatioita rakennamme, jotta säästettäisiin. Mutta eihän pelkät rakenteet sitä tee, vaan toiminnalla se täytyy tehdä. Perinteisesti ajatellaan, että toiminta muuttuu euroja säästämällä, mutta euroja leikkaamalla ei toimintaa muuteta. Mutta jos saamme muutettua ihmisten toimintaa, se muuttaa varmemmin niitä euroja. (H2)

Hämeenkyrö tekee aktiivista yhteistyötä lähikuntien kanssa. Yhteistyö on aktiivisinta Ikaalisten kanssa. Ikaalinen on Hämeenkyrön pohjoispuolelle sijoittuva noin 7 000 asukkaan kunta (Tilastokeskus, Kuntien avainluvut), joka toteuttaa tällä hetkellä Liideri-hanketta, jossa henkilöstö on otettu mukaan kehittämistoimintaan (Tiedote, Uusi Ikaalinen – lähipalveluita ja digitekniikkaa yhdessä rakentaen).

Kunnat hyödyntävät kehittämistoiminnassaan varsin vähän kuntasektorin ulkopuolista tietoa, mikä näkyy myös Hämeenkyrön tapauksessa. Aineiston mukaan yhteistyö on aktiivisinta muiden Pirkanmaan kuntien (Ylöjärvi, Nokia, Ikaalinen) kanssa ja kuntajohto saa mielestään uutta tietoa parhaiten esimerkiksi vastaavista yksiköistä tai oman alan julkaisuista.

Ongelmaksi saattaa tällaisessa tilanteessa muodostua tiedon yksipuolisuus, koska se saadaan pääasiassa kuntasektorin sisältä. Innovaatioiden diffuusio vaatii kommunikaatioprosessin osapuolten eroavan toisistaan edes jonkin verran, jotta tilaa diffuusion kohteena olevan asian levittämiseen osapuolelta toiselle olisi. Kuntasektorin sisällä oleva tieto uusista ajatuksista ja ideoista ei välttämättä ole sisällöltäänkään sellaista, joka ravisuttaisi vanhoja ajatusmalleja siinä määrin, että toimintaa muuttavia uusia innovaatioita syntyisi riittävästi.

Monipuolisempi yhteistyö erilaisten toimijoiden (lähinnä kuntasektorin ulkopuolisten toimijoiden kanssa) saattaisi tuottaa uudenlaista tietoa ja auttaa ratkaisemaan kuntien

ongelmia. Esimerkiksi yliopistot ja tutkimuslaitokset ovat tällaisia uutta tietoa tuottavia toimijoita, joiden hyödyntäminen kuntakehittämisessä nähtäisiin hyödylliseksi.

Kyse on myös käsitteistä, joita kehittämistyössä käytetään. Jotta keskustelu kuntasektorin ulkopuolisten toimijoiden kanssa olisi sujuvaa, tarvitaan yhteisiä käsitteitä. Julkisen sektorin innovaatiotoiminta eroaa yksityisen sektorin toiminnasta monilta osin, esimerkiksi toiminnan keskeiset tavoitteet eroavat toisistaan. Siksi samojen käsitteiden käyttö ei ole täysin ongelmatonta. (Hennala et al. 2008, 94.) Käytetyn kielen ja käsitteiden eroavaisuudet selittävät osaltaan sitä, miksi kuntajohto tukeutuu pulmatilanteissa kuntasektorin sisäiseen tietoon. Kenties kunnallisen johtamisosaamisen kasvattaminen helpottaisi kommunikaatio-ongelmia. Toisaalta myös jatkuva ja intensiivinen yhteistyö esimerkiksi kuntien ja yritysmailman välillä voisi auttaa osapuolia ymmärtämään toisiaan.

6.2 Organisaation ominaisuudet vaikuttavat innovatiivisuuteen

Hämeenkyrön taloudellinen tilanne ennen vuotta 2013 oli varsin samanlainen kuin tilanne muissakin kunnissa. Kunnan taloutta oli aiemmin pyritty kohentamaan henkilöstöä lomauttamalla ja menoja leikkaamalla, mutta toimet olivat olleet riittämättömiä. Kuntajohto lähti mukaan Tekesin hanketoimintaan, jossa henkilöstön osallistaminen oli keskeinen tapa tuottaa uusia ideoita tilanteen helpottamiseksi.

Olen nähnyt kehittämistä, jossa yksi henkilö tulee tekemään muutosta, jolloin muutosvastarinta on paljon suurempaa. Toisaalta tiimitoiminta vie paljon aikaa, mutta pienemmässä kunnassa se on mahdollista tehdä. Vaatii toki kaikkien ponnistuksia. (H1)

Pienissä organisaatioissa on varsin normaalia, että innovaatiotoimintaa tehdään työntekijöiden arkityön lisänä, sillä resursseja erilliseen innovaatiohenkilöstöön ei useinkaan ole (Alasoini 2012, 110). Henkilöstön osallistamista perustellaankin usein sillä, että pyrkimyksenä on hyödyntää koko resurssi. Tiedostetaan, että henkilöstö ymmärtää työnteon pullonkaulat ja hankaluudet tavalla, jota johtotaso ei välttämättä tiedosta. Haastatteluiden perusteella Hämeenkyrössä tämä tiedostettiin, mutta lisäksi korostettiin

sitä, että henkilöstö tarvitsee ulkopuolista asiantuntijuutta löytääkseen uudet tavat tehdä työtä:

Uudet ideat löytyvät ihmisistä, jos heille osataan antaa oikeat välineet ja mahdollisuudet siihen. (H2)

Tutkijat ovat saaneet ristiriitaisia tuloksia siitä, miten ympäristö vaikuttaa organisaation kykyyn omaksua innovaatioita. On ajateltu, että innovaatiot omaksutaan helpommin urbaanissa ympäristössä, koska siellä palveluiden tarjoajat ja käyttäjät tavoittavat toisensa paremmin (esim. Brannan et al. 2008). Toisaalta esimerkiksi Boyne et al. (2005) esittävät tuloksen, jonka mukaan innovaatioita omaksutaan parhaiten alueilla, joilla asutus on suhteellisen hajautunutta. Kaikki haastateltavat olivat yksimielisiä siitä, että pienempi kunta kykenee omaksumaan innovaatioita ketterämmin ja nopeammin kuin isompi organisaatio. Haastateltavat pitivät Hämeenkyrön kokoista kuntaa riittävän suurena, mutta myös sopivan pienenä, jotta toimintaa voidaan kehittää ja muuttaa joustavasti.

Byrokratian massiivisuus alkaa näkyä esim Tampereen kokoisessa kaupungissa, jossa joustavuutta ei juurikaan enää ole. (H3)

Isommissa kunnissa organisaatio sellainen, että ylemmältä taholta tulee käsky ja asiat muuttuvat nopeammin ehkä, mutta ei välttämättä toteudu hyvin käytännössä. (H1)

Haastateltavat korostivat lisäksi sitä, että pienemmän kunnan toiminnassa yksittäinen työntekijä pystyy vaikuttamaan toimintaan helpommin kuin suuressa organisaatiossa. Pieni koko helpottaa usein asioiden järjestelyä, kun aikataulu- ja tilaongelmat ym. eivät ole esteenä, mutta tutkimusten mukaan pienemmät kunnat eivät olet silti onnistuneet juurruttamaan pitkäjänteistä innovaatiotoimintaa osaksi kuntien arkea. Innovaatiotoimintaan osoitetaan usein hyvin vähän resursseja, mikä estää kokonaisvaltaiset uudistukset. (Sotarauta et al. 2011, 49.)

Brannan et al. (myös Stähle et al. 2004) korostavat organisaation johdon merkitystä. Innovaatioiden omaksumiseen vaikuttaa johdon suhtautuminen kehittämistoimintaan. Hämeenkyrössä tilanteeseen vaikutti erityisesti kunnanjohtajan toiminta ja myönteinen asenne kehittämistoimintaa kohtaan. Hämeenkyrön poliittinen johto oli aikaisemmin pyrkinyt muuttamaan toimintaa, mutta toiminnan kehittäminen lähti kunnolla liikkeelle

vasta sitten, kun ammattijohto oli mukana. Toiminnan muuttamista on vaikea perustella ilman johdon perinpohjaista tukea.

Tutkimukset ovat osoittaneet, että innovatiivisissa organisaatioissa johdon täytyy arvostaa ja tukea alaistensa innovatiivisuutta, jotta työntekijöillä on varmuus esittää uusia ideoita. Tuen täytyy näkyä viestinnässä, mutta myös konkreettisina tukitoimina, kuten resursseina. Ajatus toiminnan kehittämisestä omalla ajalla harvoin motivoi työntekijöitä, ellei työntekijä ole erityisen innostunut juuri kyseisestä kehittämistehtävästä. Myös epäonnistumisen salliminen ja riskinottoon kannustaminen täytyy näkyä johdon tavassa toimia. (Ståhle et al. 2004, 90.) Aineiston perusteella Hämeenkyrön kunnan henkilöstö sai vapaasti ja turvallisesti esittää uusia ideoita ja kehittämiskohteita.

Yhtään ideaa ei ole teiltä siten, että "ei käy, ei onnistu". (H1)

Elementit organisaation kulttuurissa ja historiassa vaikuttavat aina organisaation kykyyn omaksua innovaatioita (Brannan 2008, 432). Kunnassa oli aiemmin pyritty säästämään mm. lomauttamalla henkilöstöä, mikä on vaikuttanut henkilöstön asenteisiin muutosta kohtaan. Aineistosta kävi ilmi, että säästöjen löytäminen muilla tavoin, kuin henkilöstöä lomauttamalla, on vaikuttanut positiivisesti työntekijöiden motivaatioon sekä työilmapiiriin.

Valtuusto asetti tavoitteeksi henkilöstön vähentämisen, ja nyt hankkeen myötä henkilöstömäärä väheni vuosina 2013-2015. Työhyvinvointi lisääntyi samaan aikaan. Sairauspoissaolot vähenivät huomattavasti. Ei se selittynyt mitenkään poikkeuksellisenä vuotena. Töistä oli vaikeampi jäädä kotiin, koska siellä töissä oli ihan kivaa. Moni sai vastuuta enemmän, mikä lisäsi työn mielekkyyttä. (H3)

Huoli työntekijöiden jaksamisesta nousi useasti esiin haastatteluaineistosta. Kehittämistoiminta arkityön lisänä ei motivoi työntekijöitä, jotka kokevat arjen jo valmiiksi kiireisenä ja stressaavana (Sotarauta et al. 2011, 49). Haastateltavat kertoivat, että toimintaa kehitettäessä on lähes välttämätöntä, että uudesta ideasta innostuu tietty henkilö, joka jaksaa viedä ideaa eteenpäin perustyön lisäksi. Ilman näitä henkilöitä innovointia on vaikea edistää kiireisessä arjessa (Ståhle et al. 2004, 68).

Tähän liittyy vahvasti myös palkitsemiseen liittyvät ongelmat. Ylimääräisestä työstä pitäisi pystyä palkitsemaan, mutta kuntasektorilla se ei useinkaan onnistu. Vaikutukset saattavat näkyä negatiivisesti henkilöstön työhyvinvoinnissa ja motivaatiossa. Palkitsemiskäytännöt ovat kuitenkin varsin tehokkaita keinoja kertoa työntekijöille siitä, mitä asioita organisaatiossa arvostetaan (Stähle et al. 2004, 90). Tuomo Alasoinin mukaan organisaatioiden on pohdittava taloudellisten palkkioiden lisäksi myös aineettomia tapoja motivoida ja palkita ihmisiä (2012, 111). Myös Hämeenkyrössä kuntajohdolla oli vaikeuksia palkita henkilöstöä hyvästä työstä: kun kehittämistoiminta oli saatettu alkuun, ja positiivisia tuloksia oli saatu, oli henkilöstöltä silti pyydettävä vielä lisää ideoita ja ehdotuksia.

Mietityttää, että onko miten motivoivaa, kun menoja joudutaan tälläkin hetkellä vaan vähentämään, että on aika kurjaa. Joutuu melkein sanomaan, että tuo ei vielä riittänyt, nyt pitää vielä vaan jatkaa. (H2)

Hämeenkyrössä taloudellinen pakko motivoi toiminnan kehittämistyötä. Kunnassa päädyttiin henkilöstölähtöiseen kehittämiseen, koska se oli siinä tilanteessa taloudellisin vaihtoehto ja muita keinoja oli jo kokeiltu. Kunta pyrki hyödyntämään koko resurssia, eli johdon lisäksi myös henkilöstö otettiin mukaan kehittämistoimintaan. Jotta kunta todella hyödyntäisi koko resurssia, pitäisi ideointia tehdä vieläkin laajemmin: mukaan pitäisi ottaa myös kuntalaiset sekä yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoita. Erityisesti kuntalaisten mukaan ottaminen kehittämistoimintaan on usein hyödyntämätön resurssi, jonka hyödyntäminen tulee oleellisesti muuttamaan tulevaisuuden tapaa tuottaa julkisia palveluita (Bourgon 2008, 398).

Hämeenkyrössä ei ole totuttu pitkäjänteiseen innovaatiotoimintaan ja kehittämiseen. Tämä ei oleellisesti poikkea muiden kuntien tilanteesta (Sotarauta et al. 2011, 38). Institutionaalinen kyvykkyys, tai pikemminkin sen vastakohta, näyttää olevan läsnä Hämeenkyrön tapauksessa. Taloudellisia resursseja tarvittaisiin, jotta innovaatiotoimintaa varten olisi olemassa henkilöstöä, jonka päätehtävänä olisi uudistaa toimintatapoja ja -malleja. Kyseessä ei kuitenkaan ole vain Hämeenkyrön ongelma, sillä samankaltaisia haasteita tavataan muuallakin kuntakentällä.

Innovaatiotoiminnan juurruttamista kuntiin vaikeuttaa myös kansallisen vision puuttuminen. (Sotarauta et al. 2011, 49.) Valtiovallan vaihtelevat pyrkimykset uudistaa

kuntasektoria aiheuttaa kunnissa epävarmuutta, mikä osaltaan heikentää innovaatiotoiminnan pitkäjänteistä kehittämistä.

Juha Sipilän hallituksen maakuntauudistuksessa luvataan alueelliselle kehittämiselle leveämmät hartiat 1.1.2020 alkaen. Maakuntien tehtävinä ovat mm. aluekehittämismääräyksen tehtävät, kuten innovaatioympäristöjen kehittäminen ja rahoitus, sekä näihin liittyvä koulutus ja osaamisen kehittäminen. (Maakunta- ja sote-uudistus –nettisivu, luettu 18.3.2018.) Uudistus saattaa helpottaa kuntien tilannetta, mikäli innovaatiotoiminta siirretään maakuntien vastuulle, sillä silloin innovaatiotoiminta olisi mahdollista resursoida paremmin. Se mahdollistaisi pitkäjänteisemmän innovaatiotoiminnan, ja kehittäminen ottaisi huomioon myös alueelliset erityispiirteet.

6.3 Pienten kuntien ideat siirtyvät harvoin suurempiin kuntiin

Hämeenkyrö sijaitsee noin puolen tunnin ajomatkan päässä Tampereelta ja kuuluu Tampereen työssäkäyntialueeseen. Hämeenkyrö ei kuitenkaan ole osa Tampereen kaupunkiseutua. Hägerstrandin teorian mukaan innovaatiot liikkuvat suuremmista keskittymistä pienempiin, joten lähtökohtaisesti voidaan ajatella, että Hämeenkyrö on innovaatioiden vastaanottajan asemassa. Tätä ei aineiston perusteella voida kuitenkaan todentaa. Aineiston perusteella Hämeenkyrön kehittämisestä on kuitenkin oltu kiinnostuneita pienimmissä Pirkanmaan kunnissa, kuten Ikaalisissa, joka nyt toteuttaakin samankaltaista kehittämishanketta. Hämeenkyröön on tehty monia vertaisvierailuita, eniten juuri Ikaalisista.

Sekä Rogers että Hägerstrand korostavat innovaation diffuusion olevan ennen kaikkea sosiaalinen prosessi, jossa ihmiset kohtaavat ja muodostavat jotakin uutta. Hägerstrandin mukaan kommunikaatioprosessissa tärkeintä on ihmiseltä toiselle välittyvä informaatio innovaation omaksumisesta. Aineiston mukaan parasta oppimista oli ihmisten kohtaaminen konkreettisesti. Paikan päälle meneminen ja tutustuminen toisen kunnan toimintaan koettiin vaikuttavimmaksi tavaksi oppia. Kuntajohto kuitenkin korosti sitä, että käytänteitä on toki muokattava omaan toimintaan sopivaksi, mutta parhaimman käsityksen ideoiden toimivuudesta tapahtui paikan päällä. Aineiston perusteella voidaan todeta, että osittaista

kontaktidiffuusiota on tapahtunut Hämeenkyrön ja Ikaalisten välillä. Aineisto ei kuitenkaan kerro sitä, jatkuuko diffuusion eteneminen Ikaalisten lisäksi muihin kuntiin.

Haastatteluissa käy ilmi erityisesti avoimuus, jolla kehittämistavoista ja -tuloksista on kerrottu. Eräät haastateltavat kertoivat olevansa erityisesti viestinnän henkilöitä, jotka ovat vieneet onnistumisen viestiä erityisesti organisaation ulkopuolelle. Haastateltavat eivät pitäneet tuloksia Hämeenkyrön yksinoikeutena, vaan kertoivat niistä mielellään kiinnostuneille. Vaikka haastateltavat eivät kokeneetkaan olevansa erityisesti vastuussa ideoiden levittämisestä, he pitivät viestin levittämistä silti tärkeänä.

Esimerkiksi Ikaalinen tekee nyt samantapaisia asioita ja me voimme nyt vuorostamme oppia sieltä uutta. (H2)

Silloin [syksy 2015] oli viestiä Hämeenkyröstä jo niin paljon, että aina eri tilaisuuksissa sai suu vaahdossa kertoa tätä "ilosanomaa". Kuntien edustajat tulivat kysymään ja heitä kiinnosti, että mitä te olette tehneet. Roolinani on ollut levittää tietoa päättäjätasolla, koen roolini markkinoijaksi. (H3)

Haastatteluissa kuntajohto määrittelee hyvän käytännön käsitteen varsin laveasti. Hyvä käytäntö voi olla kustannustehokasta palveluntuotantoa, henkilöstölle mielekästä tapaa tehdä työtä tai kaikkien resurssien järkevää käyttöä. Lavea määrittely on ymmärrettävää, sillä hyvän käytännön määritelmä ei ole vakiintunut edes tutkimuskirjallisuudessa. Hämeenkyrö on ollut aktiivinen Kunteko-ohjelmassa. Sisältöä on tarjottu esimerkiksi Kuntekon Tekojen Tori -sivustolle, joka kerää kuntien hyviä käytäntöjä yhteen. Haastateltavat eivät kokeneet Tekojen Torin kaltaisia käytäntöpankkeja kovinkaan hyödyllisiksi. Erään haastateltavan mukaan tällaiset oppaat ja sivustot eivät tarjoa selkeää kuvaa siitä, mitä oikeasti on tehty ja millaisia edellytyksiä uuden oppiminen ja idean käyttöönotto ovat vaatineet. Lisäksi haastateltavat pohtivat ajan riittävyyttä tutustua oppaisiin syvällisesti.

Kriittinen suhtautuminen oppaisiin on samankaltainen kuin ne tutkimustulokset, jotka Brannan et al. (2008) ja Coffield & Edward (2009) ovat saaneet. Voidaankin pohtia käytäntöpankkien ja -sivustojen merkitystä kuntien kehittämistoiminnalle, mikäli kunnissa ei ole luontaista tilausta tällaisille sivustoille. Käytäntöjä ei välttämättä osata kuvata

tarpeeksi monipuolisella tavalla, jotta kunnissa osattaisiin hyödyntää niitä käytännössä. Hyvät käytännöt ovat myös aina kontekstisidonnaisia, joten käytäntöjen suora siirrettävyys ei ole aina mahdollista, mitä ei kyseisillä sivustoilla ole otettu tarpeeksi huomioon. Kunnilla saattaa olla myös erilaisia intressejä tuottaa sisältöä kyseisille sivustoille. Esimerkiksi positiivinen työnantajakuva saattaa motivoida kuntajohtoa tarjoamaan sivustoille sisältöä.

6.4 Hierarkkinen diffuusio tarkoittaa valtion ohjausta

Valtio muuttaa kuntien toimintaa voimakkaimmin lakimuutosten, asetusten ja ohjeiden muodossa. Tällainen muutos on ylhäältä annettu, eikä siihen liity kuntien osalta innovointia tai ideointia. Valtion ohjaus levittää innovaatioita hierarkkisesti suuremmasta keskuksista pienimpiin keskittymiin. Haastateltavien mukaan ministeriöiden taholta erilaisia hankkeita on tarjolla runsaasti, jopa liiankin paljon.

Hankkeissa luvattu rahoitus koettiin kuitenkin asiana, joka innostaa henkilöstöä kehittämään. On helpompi innostaa henkilöstöä kehittämistyöhön perustyön lisäksi silloin, kun tarjolla on porkkana. Leponiemi et al. toteavat kuitenkin rahoituksellisten hankkeiden olevan usein hallinnollisesti kankeita ja vaativan paljon aikaa ja työtä. Rahoitus saattaa houkutella osallistumaan hankkeeseen, joka ei kunnan näkökulmasta ole edes tarpeellinen, tai hanke on jopa kunnan strategian vastainen. (Leponiemi et al. 2012, 26.) Esimerkiksi aiemmat kuntarakenneuudistukset ovat saaneet Hämeenkyrön johdon etsimään kunnalle liitoskumppania, mutta sopivaa kumppania ei ole löytynyt. Oman toiminnan kehittäminen tuloksellisemmaksi onkin ollut luonnollisempi tapa Hämeenkyrölle, joka ei esimerkiksi ole Tampereen kaupunkiseudun jäsen.

Hierarkkista diffuusiota tapahtui myös Hämeenkyrön sisällä. Hämeenkyrössä esimerkiksi talouden kehittämiseen otettiin mukaan suurempi joukko kunnan työntekijöitä. Yleensä talouden suunnittelua tekee rajattu joukko esimiehiä. Hämeenkyrössä mukaan otettiin myös esimerkiksi hoitotyöntekijöitä, jolloin vaihtoehdot kehittämistoimista kasvavat. Eräs haastateltava korosti kuitenkin sitä, että kaikkia ehdotuksia ei tietenkään voida toteuttaa, mutta henkilöstön on helpompi lähteä mukaan uudistustyöhön, kun se on ollut alusta asti mukana. Näin muutostarve on helpompi perustella ja henkilöstö kokee olleensa mukana päätöksenteossa. Toiminnan muutosprosessi on näin ollut läpinäkyvä, mikä lisää

luottamusta henkilöstön ja johdon välillä. Tutkimustulosten mukaan innovatiiviset tulokset saavutetaan parhaiten juuri tällä tavoin (Stähle et al. 2004).

6.5 Kuntakehittäminen usein vain ”riittävän hyvää”

Hämeenkyrön kunta päätyi kehittämistyössään henkilöstölähtöiseen kehittämiseen, koska se oli paras vaihtoehto kunnan taloudellisessa tilanteessa. Päätöksentekoon vaikuttavat monet asiat, jotka on otettava huomioon, jotta kehittämistoiminta ei olisi liian hallitsematonta ja jotta tuloksia kyettäisiin edes jossain määrin ennustamaan. Arkityössä oleellisen tiedon erottaminen epäoleellisesta korostuu. Aihe on tuttu työelämässä lähes kaikilla aloilla, mutta se korostuu erityisesti päätöksenteossa.

Kuntajohdon oletetaan pysyvän ajan tasalla siitä, mitä kunnan ulkopuolella tapahtuu, jotta päätöksenteko nojautuu tutkimustietoon ja vaikutusarvioihin. Vaikutusarvioiden tekeminen on kuitenkin hyvin vaikeaa, sillä monimutkaisessa toimintaympäristössä erilaisten ilmiöiden keskinäisiä vaikutussuhteita on vaikea tulkita. Torsti Kirvelän (2009, 45) mukaan juuri monimutkaisuus pakottaa päätöksentekijöitä yksinkertaistamaan maailmaa, jotta päätöksiä voidaan ylipäänsä tehdä. Simonin mukaan päätöksentekoa rajoittavat instituutiot, joita johto osaltaan edustaa, kulttuuriset vaikutteet sekä psykologiset rajoitteet. Ihmisen kognitiiviset kyvyt ovat hyvin rajalliset eikä päätöksenteossa voida ottaa huomioon kaikkia mahdollisia vaihtoehtoja. Tällöin johdon on turvauduttava vaihtoehtoon, joka on riittävän hyvä siinä tilanteessa, jossa päätös tehdään. Henkilöstölähtöinen kehittäminen oli Hämeenkyrölle sopiva toimintatapa juuri sillä hetkellä, kun kunnan taloudellinen tilanne oli huono, ja henkilöstön lomautuksia ja erilaisia säästötoimia oli jo kokeiltu.

Yksityisen sektorin organisaatio tavoittelee toiminnallaan voittoa ja perustaa päätöksensä usein ajatukselle olla toimialansa paras toimija. Julkisella sektorilla, kuten kunnalla, pyrkimyksenä on varsin usein olla parhaan organisaation sijaan vain riittävän hyvä organisaatio. Fokuksena voi olla näyttää muille, että organisaatio tai sen osa ei ole muihin verrattuna ainakaan listan häntäpäässä. (Bowerman et al. 2002, 432-435.) Tähän vaikuttaa myös julkisen sektorin toimintaympäristö: tuotteita ja palveluita ei tuoteta vapaille markkinoille. Näin on mahdollista, että kunnan toimintakyky ja tehokkuus jäävät vain

kuntalaiset tyydyttävälle tasolle. Hämeenkyrön tapauksessa kehittämistyön tulokset olivat riittävän hyviä, jotta kuntatalous saatiin taas toimintakykyiselle asteelle.

Tutkimukset ovat osoittaneet, että innovatiivista toimintaa olisi hyvä pyrkiä tekemään ketterästi ja nopeasti. Tällainen toiminta suosii kokeilukulttuuria, jotta uusia toimintatapoja kyettäisiin riittävän nopeasti testaamaan ja tarvittaessa muokkaamaan omaan toimintaan sopivaksi. Jotta pystytään hyödyntämään kehittämistoiminnan tuloksia ja oivalluksia, organisaation johdolla on oltava tietynlainen asenne ja kyky hyväksyä ajatus siitä, että oma organisaatio ei ole tällä hetkellä paras mahdollinen. Muilta oppimiseen tarvitaan innokkuutta ja avoimuutta eikä omia huonosti toimivia prosesseja ole syytä puolustella. Tämänkaltaisen asenne tarvitaan, jotta tuloksia voidaan hyödyntää tehokkaasti. (Tillema 2007, 499.) Aineiston perusteella Hämeenkyrössä kehittämistoiminta on muuttunut Liideri-hankkeen alkuhetkien ideoiden keräämisestä enemmänkin uusia ideoita kokeilevaksi toiminnaksi. Toimintaan saadaan tällä tavoin enemmän vaikuttavuutta ja nopeutta, eikä huonoja ideoita ehditä viemään liian pitkälle.

(...) käynnistetään suoraan kokeiluita, ja kerrotaan niistä tuloksista. Se on paljon nopeampaa ja vaikuttavampaa kuin se, että vasta kysyttäisiin ideoita ja ehdotuksia. Ja jos nähdään, että ei toimi, niin sitä voi muuttaa. (H2)

Kehittämistoiminnan ketteryys liittyy myös siihen, että kehittämistoiminta on aina epävarmaa. Tuloksia ei voida etukäteen ennustaa, mikä vaikuttaa myös innovaatioiden diffuusioon. Kehittämisen tulokset eivät ole välttämättä samoja joka paikassa. Tästä syystä kehittämistoiminnan tulisi olla vakituinen ja jatkuva osa kunnan toimintaa, jotta erilaisia toimintatapoja ja uusia ideoita voitaisiin tuoda kokeiluun niissä kohdin, kun vaikuttavuutta ja tehokkuutta tarvitaan. Hämeenkyrössä kehittämistoiminta vaatisi paremmat resurssit, jotta toiminta olisi pitkäjänteistä ja jatkuvaa. Ideaalitilanteessa kehittämistoiminta olisi muutaman asiantuntijan tehtävä sen sijaan, että koko henkilöstö osallistuisi siihen arkityön lisäksi. Tämä ei ole ainoastaan Hämeenkyrön ongelma, sillä se koskee suomalaista kuntakenttää laajemminkin.

7 POHDINTA

Tämän tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää, miten kuntajohdolle syntyy tarve kehittää ja uudistaa toimintaa. Kunnat toimivat muuttuvassa ja haasteellisessa ympäristössä, mikä aiheuttaa ongelmia kuntien taloudelliselle kestävyydelle. Erityisesti julkistalouden kestävyysvaje, väestön ikääntyminen ja syntyvyyden lasku ovat haasteita, joihin kunnat pyrkivät vastaamaan toimintaansa muuttamalla. Innovatiivisuus ja uudistuminen ovat osa tuloksellisen organisaation toimintaa. Kansalliset kuntarakennereformit ovat osaltaan pyrkineet helpottamaan kuntien ahdinkoa, mutta myös kuntien omaa aktiivisuutta tarvitaan.

Tutkimuksen painopiste muuttui tutkimusprosessin aikana useasti. Aineiston tulkinta ja teoreettinen viitekehys vuorottelivat tutkimusprosessissa, mikä tarkensi tutkimuskysymystä vähitellen. Teemahaastattelu oli toimiva metodi tutkia kuntien kehittämistä, sillä sen avulla päästiin lähelle tutkittavien arkea.

Tutkimukseen etsittiin vastauksia pirkanmaalaisesta Hämeenkyrön kunnasta, joka vuosina 2013-2015 muutti kunnan talouden suuntaa Tekesin Liideri-hankeohjelman avulla. Tärkein tekijä talouden suunnanmuutokselle oli henkilöstön osallistaminen kehittämistoimintaan. Kunnat kehittävät toimintaansa usein vasta silloin, kun ongelmatilanne on jo käsillä. Epävarmuus ja monimutkaisuus ovat kuitenkin vahvasti läsnä kuntien arjessa, mikä edellyttää kunnilta ennakointia ja valmistautumista tulevaisuuden uhkakuviiin. Kehittämistoiminnan tulisi olla jatkuvaa ja pitkäjänteistä, jotta uhkien selättämiseen löytyisi vaihtoehtoisia toimintatapoja.

Kunnissa kehittämiseen tarvittavaa tietoa etsitään kuntasektorin sisältä. Tietoa saadaan erityisesti kunnista, jotka ovat hyvin samankaltaisia keskenään. Kunnat ovat tällä hetkellä tilanteessa, jossa palveluiden järjestämiseen liittyviä rakenteita täytyy muuttaa vanhoja ajatus- ja toimintamalleja ravistelemalla. Ongelmaksi muodostuu tiedon yksipuolisuus. Innovaatiot leviävät parhaiten sellaisten osapuolten välillä, jotka eroavat toisistaan edes jossain määrin. Kuntien kohdalla yhteistyötä tehdään osittain liian samankaltaisten kuntien kanssa. Hienoa olisi, jos innovaatiotoiminnassa edellä olevat suuret kaupungit pystyisivät toimimaan pienten kuntien kanssa siten, että myös pienet kunnat pääsisivät mukaan toimintaan.

Osaltaan ongelmia aiheuttaa kieli ja käsitteet, joita innovaatiotoiminnasta käytetään. Kuntajohto keskustelee ongelmatilanteissa kollegoiden kanssa, mikä on täysin ymmärrettävää: ongelmiin etsitään ratkaisuja niiltä ihmisiltä, jotka parhaiten ymmärtävät sitä todellisuutta, jossa kunnat elävät. Laajempi ja intensiivisempi yhteistyö erityisesti uutta tietoa tuottavien toimijoiden kanssa saattaisi kuitenkin helpottaa hyödyntämään kuntasektorin ulkopuolista tietoa. Silloin yhteisiä käsitteitä olisi helpompi löytää ja käyttää eikä tieto olisi enää kuntasektorin sisäistä.

Henkilöstölähtöistä kehittämistä perustellaan usein sillä, että siinä hyödynnetään koko resurssi eikä kehittämistoimintaa tee ainoastaan yksittäiset henkilöt. Tällöin kehittämiskohteet tulevat paremmin myös johdon tietoisuuteen. Ongelmaksi muodostuu usein henkilöstön uupuminen, kun kehittämistä pitäisi jaksaa tehdä usein jo valmiiksi kiireisen arkityön lisäksi. Tällöin toimintaa muutetaan usein sieltä, mistä ehditään ja kokonaisvaltaiset ja pitkäjänteiset uudistukset jäävät taka-alalle tai eivät toteudu ollenkaan. Vastaavanlaisia tuloksia on saatu myös muissa tutkimuksissa.

Epävarmuutta aiheuttaa myös kuntien innovaatiotoiminnan kansallisen vision puuttuminen. Epävarma tilanne aiheuttaa kunnille vaikeuksia luoda pohjaa kestäväälle innovaatiotoiminnalle. Maakuntauudistus toteutuessaan lupaa innovointi- ja kehittämistoiminnan siirtyvän maakuntien vastuulle, mikä voisi osaltaan selkiyttää maakuntatasoista visiota innovaatiotoiminnasta.

Tutkimus osoittaa, että uudet ideat ja ajatukset liikkuvat harvoin pienemmistä kunnista suurempiin kuntiin. Ideointia tapahtuu toki pienissäkin kunnissa, mutta niukat resurssit aiheuttavat sen, että innovatiivinen toiminta ei siirry eteenpäin varsinkaan pienemmästä kunnasta suurempaan.

Kunnat ovat julkisia organisaatioita, ja siksi niiden toiminta on erilaista kuin yksityisten yritysten. Toiminnan julkinen luonne aiheuttaa esimerkiksi päätöksentekopakon, jota yksityisellä toimijalla ei ole. Tästä syystä julkinen toimija tekee varsin usein päätöksiä, jotka ovat vain riittävän hyviä. Tähän vaikuttaa myös päätöksenteon rajoitettu rationaalisuus: päätöstä tehdessä ei voida ottaa huomioon kaikkia mahdollisia vaihtoehtoja, sillä tietoa päätöksen vaikutuksista on vain rajallisesti. Tästä syystä kuntien kehittämistoiminta jää

usein tasolle, joka auttaa kuntia selviämään käsillä olevasta ongelmasta, mutta samalla ei kyetä varautumaan tulevaisuuden haasteisiin.

Tutkimuksessa tehty havainto siitä, että hyviä käytäntöjä yhteen kokoavia sivustoja ja oppaita ei koeta kunnissa hyödyllisiksi. Havainto saa tukea myös muista tutkimuksista (ks. Brannan et al. 2008 ja Coffield & Edward 2009). Aineiston perusteella käytännöt kuvataan oppaissa liian yksipuolisesti eikä niistä selviä tarpeeksi tietoa siitä, mitä uuden oppiminen ja käytännön toimeenpano oikeasti vaativat. Tähän liittyy myös hyvien käytäntöjen käyttöyhteys: käytännöt ovat aina kontekstisidonnaisia eivätkä välttämättä sellaisenaan siirrettävissä toisaalle.

Havainto on mielenkiintoinen ja aiheuttaa lisäkysymyksiä. Jatkotutkimus aiheesta lisäisi ymmärrystä siitä, miten käytännöistä voitaisiin puhua ja miten niitä voitaisiin jakaa, jotta kunnat pystyisivät hyödyntämään niitä toiminnassaan. Toimivan menettelytavan löytyminen voisi edesauttaa ideoiden leviämistä myös niistä kunnista, joissa resursseja kehittämistyöhön ei juuri ole.

Aineiston valikoituneisuus saattaa vaikuttaa tutkimuksen tuloksiin. Kuntajohtoa haastatellessa on hyvä muistaa, että kuntajohdon oman kunnan toimintaan liittyviä ongelmia tai epävarmuuksia ei tuoda lähtökohtaisesti kovin vahvasti esille. Monipuolisempi kuva olisi voinut syntyä silloin, jos aineistossa olisi ollut mukana myös muita kuin johtotason henkilöitä. Tässä tutkimuksessa tutkijalle aiheutti lisähaasteita tutkijan oma ennakkokäsitys siitä, että kuntajohto oli varsin onnistunut kehittämistoiminnassaan. Ennakkokäsitys rajoitti tulosten tulkintaa analyysin alkuvaiheessa, mutta ohjaajan avustuksella siitä päästiin eteenpäin.

Tutkimus osoittaa kuntien olevan haasteellisessa tilanteessa, kun pienillä resursseilla pitäisi kyetä luomaan pitkäjänteistä innovaatiotoimintaa. Kunnat kaipaavat erityisesti vahvempaa kansallista visiota ja ohjausta innovaatiotoimintaan, jotta toiminnan kehittäminen ei nojautuisi vain yksittäisiin projekteihin ja hankkeisiin. Suomessa innovaatiotoiminta on kehittyneintä suurimmissa kaupungeissa, kuten Helsingissä ja Tampereella. Uudet ideat eivät olet vähempiarvoisia pienissä kunnissa, mutta lopulta resurssit sanelevat sen, mikä idea juurtuu käytäntöön, ja leviääkö idea omaa kuntaa pidemmälle.

Kuntien kehittämistoiminnassa korostuu usein tarve muuttaa organisaation rakenteita, minkä avulla toimintaympäristön muutoksiin kyetään sopeutumaan. Toiminnan muutos lähtee kuitenkin myös organisaation rakenteiden ja toimintaympäristön lisäksi organisaatioiden sisältä. Sisäistä dynamiikkaa luovat ihmisten väliset vuorovaikutussuhteet, mikä aiheuttaa tehokkaampia tapoja tehdä työtä ja näin taloudellista arvoa. Jotta uusia toimivia ideoita syntyy ja jotta ne leviäsivät tehokkaasti, tarvitaan kohtaamisia eritaustaisten ihmisten kesken. Näin opitaan uutta, mikä on nykypäivänä taloudellisen kasvun perusta.

LÄHTEET

- Alasoini, T. 2012. Psykologinen sopimus organisaation ja työntekijöiden yhteisenä etuna. Teoksessa Työhyvinvointi ja organisaation menestys. Pyöriä, P. (toim.) Sivut 99-118. Gaudeamus Helsinki University Press. Helsinki.
- Alenius, A. 2013. Tulevaisuus tehdään yhdessä. Tekes-projektisuunnitelma. Hämeenkyrön kunta. Saatavilla: http://www.hameenkyro.fi/site/assets/files/6060/1153920-tekes_projektisuunnitelma.pdf. Luettu 28.3.2017.
- Arnkil, R., Spangar, T. & Jokinen, E. 2007. Hyvä vertaisoppiminen kuntatyön arjessa. Toteutettavuusanalyysi hyvien käytäntöjen levittämisessä. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Arnkil, T. E., Seikkula, J. & Arnkil, R. 2005. Hyvien käytäntöjen tutkittavuudesta, siirrettävyydestä ja jatkuvuudesta. Yhteiskuntapolitiikka. Vol. 70. Nro 5. Sivut 639-649. Saatavilla: <https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/101323/056arnkil.pdf?sequence=1>. Luettu 9.5.2017.
- Aro, T., Kuoppala M. & Mäntyneva P. 2004. Hyvästä paras – Jaettu kehittämisvastuu ESR-projekteissa. Hyvät käytännöt -käsikirja. Oy Edita Ab. Helsinki.
- Bourgon, J. 2008. The Future of Public Service: A Search for a New Balance. The Australian Journal of Public Administration. Vol. 67. Nro 4. Sivut 390-404.
- Bowerman, M., Graham, F., Ball, A. & Fry, J. 2002. The Evolution of Benchmarking in UK Local Authorities. Benchmarking: An International Journal. Vol 9. Nro 5. Sivut 429-449.
- Boyne, G. A., Gould-Williams, J. S., Law, J. & Walker, R. M. 2005. Explaining the Adoption of Innovation: An Empirical Analysis of Public Management Reform. Environment and Planning C: Government and Policy. Vol 23. Sivut 419-435.
- Brannan, T., Durose, John, P. & Wolman, H. 2008. Assessing Best Practice as a Means of Innovation. Local Government Studies. Vol. 34. Helmikuu 2008. Nro 1. Sivut 23-38.
- Brown, L. A. 1981. Innovation Diffusion. A New Perspective. Methuen & Co. Ltd. Lontoo.
- Coffield, F. & Edward, S. 2009. Rolling Out ‘Good’, ‘Best’ and ‘Excellent’ Practice. What Next? Perfect Practise? British Educational Research Journal. Vol. 35. Kesäkuu 2009. Nro 3. Sivut 371-390.
- Dorch, J. J. & Yasin, M.M. 1998. A Framework for benchmarking in the public sector. Literature review and directions for future research. International Journal of Public Sector Management. Vol. 11. Nro 2/3. Sivut 91-115.

- Euroopan komission raportti jäsenmaiden kilpailukyvystä. 2013. Saatavilla: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/110>. Luettu 3.4.2018.
- Eskola, J. 2007. Laadullisen tutkimuksen juhannustaiat. Teoksessa Ikkunoita tutkimusmetodeihin 2. Aaltola, J. & Valli R. (toim.) Sivut 159-183. PS-kustannus. Jyväskylä.
- Haveri, A., Majoinen, K. & Jäntti, A. (toim.). 2009. Haastava kuntajohtaminen. Edita Prima. Helsinki.
- Helminen, S. 2015. Hämeenkyrö satsaa kehitykseen. Teoksessa Huomisen tekijät, Kuntarahoituksen asiakaslehti. 4/2015. Saatavilla: <https://www.kuntarahoitus.fi/ajankohtaista/uutiset/2015/12/07/hameenkyro-satsaa-kehitykseen>. Luettu 14.2.2016.
- Hennala, L., Linna, P. & Pekkarinen, S. 2008. Julkisen sektorin innovaatiotoiminnasta. Teoksessa Innovaatiopolitiikka järjestelmien välimaastossa. Harmaakorpi, V. & Melkas, H. (toim.) Sivut 93-108. Suomen Kuntaliitto. Helsinki. Saatavilla: http://shop.kunnat.net/product_details.php?p=2704. Luettu: 5.3.2017.
- Hirsjärvi, S. & Hurme, H. 2008. Tutkimushaastattelu: Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Gaudeamus. Helsinki.
- Hämeenkyrö -esite. 2010. Mainoscraft Oy. Saatavilla: http://www.hameenkyro.fi/site/assets/files/6500/98533-h_c3_a4meenkyro_c3_b6_esite_2011_lr__282_29.pdf. Luettu 5.10.2017.
- Hägerstrand, T. 1967. Innovation Diffusion as a Spatial Process. The University of Chicago Press.
- Ikaalisten verkkosivu. Uusi Ikaalinen -tiedote. <http://www.ikaalinen.fi/kaupunki/kuntainfo/uusi-ikaalinen/tiedote/>. Luettu: 8.11.2017.
- Jäppinen, T. 2011. Kunta ja käyttäjälähtöinen innovaatiotoiminta. Suomen kuntaliitto, Acta-sarja nro 230. Helsinki. Saatavilla: http://shop.kunnat.net/product_details.php?p=2614. Luettu 26.1.2017.
- Kirvelä, Torsti. 2009. Monimutkaisuus kuntien haasteena. Teoksessa Haastava kuntajohtaminen. Haveri, A., Majoinen, K. & Jäntti, A. (toim.) Sivut 44-53. Edita Prima. Helsinki.
- Konttinen, Lea. 2008. Väitöskirja. Laatu paikallisessa tuotannossa. Laatuajattelun spatiaalinen diffuusio ja innovaatioverkosto primaarituotannossa Pohjois-Karjalassa. Yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja nro 88. Joensuun yliopisto, yhteiskunta- ja aluetieteiden tiedekunta. Saatavilla: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-219-157-1>. Luettu 12.9.2017.

- Koskela, S. & Marniemi, J. 2011. Väliyömarkkinatoimijoiden yritysysteistyön hyvät käytännöt Pohjois-Pohjanmaalla -käsikirja. Kopijyvä Oy. Jyväskylä. Saatavilla: <https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/84874/V%C3%A4lity%C3%B6markkinatoimijoiden%20yritysysteistyön%20hyvät%20käytännöt%20Pohjois-Pohjanmaalla%20-käsikirja.pdf?sequence=1>. Luettu: 15.2.2016.
- Koski, H. 2008. Innovatiivinen kunta? Tutkimus kuntien uudistumiseen vaikuttavista tekijöistä. Tampereen yliopisto, alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö. Sente-julkaisuja 27/200. Saatavilla: http://www.uta.fi/jkk/sente/netlibrary/Innovatiivinen_kunta.pdf. Luettu 13.2.2016.
- Kunteko2020 - yhdessä tuloksellisempaa kuntatyötä. 2015. Kunteko2020-ohjelman nettisivu. Saatavilla: <http://www.kunteko.fi/mika-on-kunteko>. Luettu: 3.5.2018.
- Kuntaliiton www-sivusto. 2017. Kehittäminen. <https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/johtaminen-ja-kehittaminen/kehittaminen>. Luettu 17.5.2017.
- Kuntaliitto. 2017. Kuntarajat 2017. PowerPoint-esityksen pohjalta tehty Pirkanmaan kartta. Saatavilla: <https://www.kuntaliitto.fi/file/4815/download?token=8xPUm2-S>. Luettu 3.4.2017.
- Kuntien avainluvut. 2015 & 2016. Helsinki: Tilastokeskus. Saatavilla: https://pxnet2.stat.fi/PXWeb/api/v1/fi/Kuntien_avainluvut/2017/kuntien_ava_inluvut_2017_viimeisin.px. Luettu 5.10.2017.
- Lahdes, T. & Ryynänen, A. 2015. YHTEISTOIMINTA JA LUOTTAMUS – Tositarinoita hyvästä yhteistoiminnasta 2. Solar Solutions Oy.
- Laine, T. 2007. Miten kokemusta voidaan tulkita? Fenomenologinen näkökulma. Teoksessa Ikkunoita tutkimusmetodeihin II. Sivut 28- 45. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin. Toim. J. Aaltola & R. Valli. PS-kustannus. Jyväskylä.
- Laitinen, I. & Stenvall, J. 2012. Ihminen ja vuorovaikutus muutoksessa – kompleksisuus ja muutosten hallinta. Sivut 91-121. Teoksessa Johtamisen psykologia – Ihmisten johtaminen muuttuvassa työelämässä. Perttula, J. & Syväjärvi, A. (toim.) 2012. PS-kustannus. Jyväskylä.
- Lehtinen, A. 2006. Rationaalisen valinnan teorian rakenne ja käyttäytymisoletukset. Teoksessa Soveltava yhteiskuntatiede ja filosofia. Rolin, K., Kakkuri-Knuuttila, M. & Henttonen, E. Sivut 215-240. Gaudeamus, Helsinki. Saatavilla: <http://www.helsinki.fi/tint/publications/lehtinen06rationalchoice>. Luettu 10.5.2016.

- Leponiemi, U., Rannisto, P.-A., Stenvall, J., Lumijärvi, I. & Harisalo, R. 2012. Kehittämistoiminta kunnissa. Kuntien kehittämisprosessien hallinnan nykytila ja käytännöt. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Maakunta- ja sote-uudistus –nettisivut. Maakunnan tehtävät. <http://alueuudistus.fi/tehtavat>. Luettu 18.3.2018.
- Perttilä, K., Orre, S., Koskinen, S. & Rimpelä, M. 2004. Kuntien hyvinvointikertomus. Hankkeen loppuraportti. Aiheita 7/2004. Saatavilla: <https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/75090/Aiheita72004.pdf?sequence=1>. Luettu 5.2.2018.
- Quackenbush, S. L. 2004. The Rationality of Rational Choice Theory. International Interactions: Empirical and Theoretical Research in International Relations. Vol. 30. Nro 2. Sivut 87-107. Taylor & Francis, Inc.
- Rogers, E. M. 1962. Diffusion of Innovations. Fifth Edition. Free Press. New York.
- Selten, R. 1999. What is Bounded Rationality? Paper prepared for the Dahlem Conference 1999. Saatavilla: <http://www.wiwi.uni-bonn.de/sfb303/papers/1999/b/bonnsfb454.pdf>. Luettu 10.5.2016.
- Simon, H. A. 1945. (1997.) Administrative Behaviour. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations. The Free Press.
- Simon, H. A. 1955. A Behavioral Model of Rational Choice. The Quarterly Journal of Economics. Vol. 69. Nro 1. Sivut 99-118. Nykyisin julkaisee The MIT Press.
- Sotarauta, M., Saarivirta, T. & Kolehmainen, J. 2011. Mikä estää kuntien uudistumista? Kunnallisalan kehittämissäätiön Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 66. Vammalan kirjapaino Oy. Sastamala.
- Stähle, P., Sotarauta, M. & Pöyhönen, A. 2004. Innovatiivisten ympäristöjen ja organisaatioiden johtaminen. Tulevaisuusvaliokunta, teknologian arviointeja 9. Eduskunnan kanslian julkaisu 6/2004. Saatavilla: https://www.eduskunta.fi/FI/tietoaeduskunnasta/julkaisut/Documents/ekj_6+2004.pdf. Luettu 22.1.2018.
- Särkijärvi, J. 2014. Väitöskirja. Pankkitoiminnan alueellinen kehityskaari Varsinais-Suomessa. Acta Wasaensia 306. Aluetiede 13. Saatavilla: http://www.uva.fi/materiaali/pdf/isbn_978-952-476-551-0.pdf. Luettu 2.1.2018.
- Tanhua, I. 2012. Sukupuolten tasa-arvon hyvät käytännöt: Tasa-arvohankkeiden hyviä käytäntöjä seitsemästä teemasta. Edita Prima Oy. Saatavilla: https://www.tem.fi/files/33925/VALTAVA_sukupuolten_tasa-arvon_hyvat_kaytannot_www.pdf. Luettu: 15.2.2016.
- Tilastokeskus. 2015. SeutuNet -verkkosivu. Tampereen kaupunkiseutu – Työmarkkinat. Pendelöintivirrat 2015.

http://www.stat.fi/tup/seutunet/tampere_tyomarkkinat_fi.html.
26.3.2018.

Luettu

Tillema, S. 2007. Public Sector Organizations' Use of Benchmarking Information for Performance Improvement. Public Performance & Management Review. Vol. 30. Nro 4. Sivut 496-520.

Wolff, R. D. & Resnick, S. A. 2014. Contending Economic Theories: Neoclassical, Keynesian, and Marxian. MIT Press.

LIITTEET

Liite 1 Teemahaastattelurunko

TEEMAHAASTATTELURUNKO

Sini Koivumäki, pro gradu -työ

Päivämäärä

Taustatekijät

1. Kuka olet?
2. Asema?
3. Millaista kehittämistyötä olette tehneet?
4. Mistä kehittämistarve lähti?
5. Mitä taustatekijöitä oli? (Resurssit, päätös ylempää, ajan henki?)
6. Mikä oli tärkein tekijä miksi kehittämistyö aloitettiin?

Hyvä käytäntö

7. Mitä hyvillä käytännöillä mielestäsi tarkoitetaan?

Uudet ideat

8. Mistä uudet ideat ovat lähtöisin?
9. Mistä tietoa lähdetään etsimään, kun ideoita halutaan kehittää tai kun kohdataan ongelmia?
10. Missä määrin kehittämistarve on ongelmalähtöistä?
11. Kehitetäänkö uusi käytäntö tai otetaanko uusi käytäntö käyttöön vasta silloin, kun on pakko? Vai onko kehittäminen jatkuvaa?
12. Onko uusia ideoita tullut uusien henkilöiden mukana? (Esim. kunnanjohtaja, uutta henkilöstöä, uusi valtuustokausi)
13. Miten muualta tulleita tai muissa ympäristöissä syntyneitä käytäntöjä on otettu käyttöön?
14. Minkälaisia ongelmia olette havainneet?
15. Hyödynnättekö hyvät käytännöt -oppaita? Miten? Entä Kuntekon Tekojen Tori -tyyppiset käytäntöpankit?

Leviäminen/Levittäminen

16. Seuraatteko aktiivisesti muiden kuntien toimintaa ja esimerkkejä?
17. Voitko nimetä tällaisia kuntia?
18. Minkälaista tiedonvaihtoa teillä on muiden kuntien kanssa?
19. Onko sitä ja kuinka systemaattista tiedonvaihto on?

20. Mikä olisi paras tapa oppia muilta kunnilta?
21. Mitä sellaisia käytäntöjä on Hämeenkyrössä, joita voisi hyödyntää myös muissa kunnissa?
22. Mitä muut kunnat voisivat oppia teiltä?
23. Minkälainen rooli sinulla on hyvien käytäntöjen levittämisessä? Koetko, että sinulla on levittämisvastuuta?
24. Oletko vienyt hyviä käytäntöjä eteenpäin? Miten? /Millä tavalla lähtisit viemään hyvää käytäntöä eteenpäin?
25. Onko siihen ollut resursseja?
26. Vaihdatteko ajatuksia kunnan muiden toimialojen työntekijöiden kanssa?
27. Onko tilaisuuksia jutella riittävästi?
28. Sanotaan, että isot organisaatiot ja urbaanit alueet kykenevät paremmin omaksumaan innovaatioita ja uusia käytäntöjä kuin pienet ja maaseutumaiset alueet. Miten Hämeenkyrön pieni koko ja maaseutumaisuus näkyy kehittämisessä?

Osallistava kehittäminen

29. Miten ihmiset ovat lähteneet mukaan kehittämisprosessiin?
30. Miten henkilöstö saatiin mukaan toimintaan?
31. Mistä tähän tarvittava luottamus mielestäsi syntyi?
32. Minkälaisia muutoksia olet huomannut työpaikassasi sen ilmapiirin, motivaation tms. seikan kohdalla?
33. Mikä on ollut sinulle oleellista (tai tärkeintä) tässä prosessissa?